

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲): کلیات (ویرایش اول)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

دوره دوازدهم - سال اول

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۸/۷

ثبت: ۲۳۵

شماره مسلسل: ۲۰۱۵۶

کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲): کلیات (ویرایش اول)

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفاتر:

مطالعات بخش عمومی {گروه بودجه}، مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد مهدی جعفری، فرید کاظمی، علی سبحانی، علی نیکپور، مهدی دارابی، محمد رضا عبدالهی،
سروش میرهاشمی، علیرضا صدیقی، محمد حسین معماریان، محمد امین صلواتیان، توفیق حسین زاده،
فاطمه عزیزخانی، زهرا کاویانی

مدیر مطالعه:

مرتضی کیانی

ناظران علمی:

سید عباس پرهیزکاری، سید محمد حسین فاطمی، سید مهدی بنی طبا

اظهار کننده:

اقای مصطفی حبیب اله پورزرشکی (دفتر مطالعات اقتصادی)

گرافیک و صفحه آرایی:

نرجس امیراحمدی
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

۲. کلیات



فهرست مطالب

۷	چکیده.....
۹	۱. مقدمه.....
۱۱	۲. چشم‌انداز کلان اقتصاد ایران.....
۱۳	۳. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.....
۲۷	۴. کسری بودجه عمومی.....
۲۹	۵. نکات مهم اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌گذاری.....
۳۵	۶. رویکردهای لایحه بودجه ۱۴۰۴ در حوزه استقراض و مدیریت بدهی‌های دولت.....
۳۹	۷. یکپارچه‌سازی مصارف عمومی.....
۴۰	۸. رویکردهای لایحه بودجه ۱۴۰۴ در حوزه سیاست‌های پولی و ارزی.....
۴۴	۹. ارزیابی لایحه بودجه ۱۴۰۴ از منظر برنامه هفتم پیشرفت.....
۴۷	۱۰. برآورد شاخص‌های کلان اقتصادی در سال ۱۴۰۴ و نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه ۱۴۰۴.....
۵۰	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۱۳	جدول ۱. رشد شاخص تولید و فروش فعالیت‌های صنعتی و معدنی بورسی در شهر یورماه سال ۱۴۰۳..
۱۸	جدول ۲. رشد منابع لایحه ۱۴۰۴ در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۳.....
۱۹	جدول ۳. رشد مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۳.....
۲۲	جدول ۴. پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی برای دست‌یابی به هدف‌گذاری برنامه‌ی هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران.....
۲۳	جدول ۵. برآورد تحقق منابع حاصل از صادرات نفت و گاز سهم دولت و استقراض از صندوق.....
۲۴	جدول ۶. تحلیل حساسیت درآمدهای نفتی دولت در سناریوهای مختلف.....
۲۸	جدول ۷. برآورد کسری احتمالی لایحه بودجه ۱۴۰۴.....
۳۶	جدول ۸. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.....
۳۹	جدول ۹. ارقام فرابودجه‌ای که به سقف بودجه اضافه شده‌اند.....
۴۴	جدول ۱۰. بندهای غیربودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی در لایحه بودجه ۱۴۰۴.....
۴۶	جدول ۱۱. ارزیابی لایحه بودجه ۱۴۰۴ از منظر تکالیف قانون برنامه هفتم.....
۴۸	جدول ۱۲. پیش‌بینی شاخص‌های اقتصاد کلان با فرض اجرای لایحه بودجه ۱۴۰۴.....

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار تولید نفت ایران - گزارش‌های ماهانه اوپک (منابع ثانویه - هزار بشکه).....	۱۲
شکل ۲. نمودار ارقام منابع - مصارف عمومی دولت.....	۱۴
شکل ۳. نمودار ترکیب منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴.....	۱۵
شکل ۴. نمودار ترکیب مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴.....	۱۶
شکل ۵. نمودار یکپارچه سازی منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۴.....	۱۷
شکل ۶. نمودار سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی.....	۲۰
شکل ۷. نمودار نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی.....	۲۱
شکل ۸. نمودار تسهیم نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در بودجه.....	۲۵
شکل ۹. نمودار نسبت کسری تراز عملیاتی به سقف بودجه عمومی.....	۲۶
شکل ۱۰. نمودار نسبت درآمدها به هزینه‌ها.....	۲۶
شکل ۱۱. نمودار مجموع انتشار اوراق و استفاده از منابع صندوق توسعه.....	۲۷
شکل ۱۲. نمودار رشد اعتبارات هزینه‌ای.....	۳۰
شکل ۱۳. نمودار سهم اعتبارات عمرانی از مجموع مصارف عمومی.....	۳۱
شکل ۱۴. نمودار میانه عمر طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی.....	۳۲
شکل ۱۵. چند درصد از طرح‌هایی که قرار بود در همان سال بودجه به اتمام برسند، به سال بعد منتقل شده‌اند؟.....	۳۳
شکل ۱۶. نمودار ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی به تفکیک قدمت طرح.....	۳۴
شکل ۱۷. نمودار وضعیت واگذاری اوراق بدهی.....	۳۵
شکل ۱۸. نمودار خالص انتشار اوراق بدهی.....	۳۶
شکل ۱۹. نمودار وضعیت رشد نقدینگی و پایه پولی و پیش‌بینی از تحقق آن در سال‌های آینده.....	۳۷
شکل ۲۰. نمودار نرخ سود بازارها.....	۴۲
شکل ۲۱. نمودار روند نرخ ارز حقیقی به قیمت ثابت شهر یور سال ۱۴۰۳.....	۴۳



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲): کلیات (ویرایش اول)

چکیده



لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ اولین لایحه بودجه دولت و مجلس جدید و به نحوی بودجه سال دوم اجرای برنامه هفتم پیشرفت است. قانون برنامه هفتم پیشرفت هم بر ارقام کلان و تبصره های لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و هم بر اولویت بندی های بودجه تفصیلی این بودجه اثر گذار خواهد بود و لازم است در هر دو مرحله بررسی بودجه، این مصوبات مد نظر قرار گیرد.

مهمترین اقدام دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ افزودن سه رقم اصلی زیر به ارقام جداول کلان بودجه است که پیش از این در تبصره ها درج میشد اما در ارقام کلان بودجه محاسبه نمی گردید: ۱. منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه ها؛ ۲. نفت تحویلی به نیروهای مسلح با موضوع تقویت بنیه دفاعی و ۳. بازپرداخت بدهی سازمان تأمین اجتماعی از طریق تهاتر و بدهی به بانک ها از طریق اوراق بهادار سازی بدهی آنها. به عبارت بهتر، دایره شمول منابع و مصارف عمومی در لایحه ۱۴۰۳ در مقایسه با سال های گذشته با تغییرات نسبتاً گسترده ای همراه بوده است که مقایسه آن را با قانون و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳ دشوار می کند. بر این اساس، برای امکان پذیر شدن مقایسه می بایست در ارقام تعدیلاتی صورت گیرد.

رشد سقف بودجه سال ۱۴۰۴ با انجام تعدیلات مورد نیاز جهت امکان پذیر شدن مقایسه ارقام با قانون بودجه ۱۴۰۳، حدود ۴۳ درصد خواهد بود. همچنین با انجام تعدیلات لازم، درآمدها با ۴۲ درصد، واگذاری دارایی های سرمایه ای با ۴۱ درصد و واگذاری دارایی های مالی با حدود ۹۷ درصد رشد مواجه بوده اند.

در بخش منابع، رقم مالیات با رشد ۳۹ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۳ مواجه بوده است. ماده‌ی (۲۶) قانون برنامه‌ی هفتم پیشرفت اشاره می‌کند که در پایان سال‌های برنامه، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی باید به ۱۰٪ افزایش پیدا کند. برای رسیدن به هدف‌گذاری برنامه، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۴ باید برابر ۶.۳٪ تنظیم شود؛ در حالی که با توجه به مقدار ثبت شده در لایحه‌ی بودجه، این نسبت برابر ۵.۵٪ است. به عبارت دیگر، گام متناسب سالانه برای تحقق هدف‌گذاری برنامه‌ی هفتم در حوزه مالیات، در لایحه بودجه ۱۴۰۴ پیش‌بینی نشده است.

در لایحه بودجه ۱۴۰۴ از محل صادرات نقدی نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی مجموعاً ۳۵ میلیارد دلار درآمد دیده شده است که از این مقدار ۳۷.۵ درصد آن سهم دولت است. همچنین دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ از ورودی منابع صندوق توسعه استقراض می‌کند به طوری که از سهم ۴۸ درصدی صندوق توسعه، ۲۸ واحد درصد استقراض دولت در بودجه بوده و ۲۰ واحد درصد باقیمانده به صندوق توسعه واریز می‌شود. البته نقطه قابل ذکر در خصوص لایحه بودجه ۱۴۰۴ نسبت به سال‌های قبل این است که برداشت از سهم صندوق و برنامه‌ریزی برای وجوه آن در قالب لایحه بودجه و در زمان تدوین بودجه انجام پذیرفته است، این در حالی است که در برخی سال‌های قبل، این برداشت در طول سال اتفاق افتاده و هم مجلس شورای اسلامی در خصوص مصارف آن بررسی انجام نمی‌داد و هم شفافیت کاهش پیدا می‌کرد. از این رو، درج رقم استقراض از صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ اقدام مثبتی در جهت ایجاد شفافیت بیشتر و ثبات سیاست‌های مالی دولت است.

به طور خاص، اتکای بالای منابع بودجه به منابع ناشی از صادرات نفتی در سایه شوک‌های احتمالی خارجی را می‌توان از نقاط ضعف اساسی بودجه دانست.

در سمت مصارف، اعتبارات هزینه‌ای نسبت به بودجه سال ۱۴۰۳ حدود ۵۵ درصد رشد داشته و ۶۸ درصد از کل مصارف را تشکیل می‌دهد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با افزایش ۴۲ درصدی درآمدها و رشد ۵۵ درصدی اعتبارات هزینه‌ای، شکاف بین درآمدها و اعتبارات هزینه‌ای در مقایسه با سال گذشته افزایش یافته و به ۱۸۰۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. یکی از نکات قابل رؤیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ افزایش کسری تراز عملیاتی است. اما لایحه بودجه ۱۴۰۴ از این منظر با سال‌های گذشته به سادگی قابل مقایسه نیست. زیرا اقلام مهمی از مصارف هزینه‌ای که تا قبل از آن تحت شمول اعتبارات هزینه‌ای بودجه قرار نمی‌گرفت و اساساً انعکاسی در مصارف سند بودجه نداشت، در ارقام کلان لایحه بودجه ۱۴۰۴ منعکس شده است. با جمع و اضافه کردن مصارف خارج بودجه‌ای، اعتبارات هزینه‌ای رشد قابل توجهی پیدا کرده است. البته شایان ذکر است که چنانچه ارقام مصوب ۱۴۰۳ نیز مانند لایحه ۱۴۰۴ بر روزرسانی شوند، همچنان رشد اعتبارات هزینه‌ای مقدار قابل توجهی است.

در مجموع برای مقایسه سازگار کسری تراز عملیاتی، ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۴ بر اساس تعریف (دامنه) بودجه سال ۱۴۰۳ تعدیل شده است. با لحاظ این اصلاحات در لایحه سال ۱۴۰۴ نسبت کسری تراز عملیاتی به سقف منابع بودجه عمومی ۲۱ درصد است که در مقایسه با رقم مصوب و پیش‌بینی از عملکرد سال ۱۴۰۳ افزایش یافته است.

چالش اصلی بودجه دولت، کسری بودجه تأمین نشده (پنهان) است. یعنی آن بخشی از اختلاف درآمدها و هزینه‌های دولت که پس از لحاظ تمام منابع تجهیز شده از جمله انتشار اوراق بدهی، امکان تحقق ندارند و موجب می‌شود دولت تا انتهای سال ۱۴۰۴ قادر به پرداخت قسمتی از مصارف نگردد. با توجه به برآورد کارشناسی از پیش‌بینی رقم تحقق منابع پیشنهادی دولت در سال ۱۴۰۴، کسری احتمالی تأمین نشده لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

از منظر شرایط اقتصاد کلان، بودجه در شرایطی به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است که بر اساس اعلام بانک مرکزی رشد اقتصادی کشور در سه سال گذشته همواره بالاتر از ۴/۵ درصد بوده است با این حال بر اساس اعلام این بانک رشد فصل بهار ۱۴۰۳ حدود ۳/۲ درصد و رشد بدون نفت ۲/۵ درصد بوده است. این موضوع نشان از کاهش ۲/۵ واحد درصدی رشد اقتصادی در فصل بهار سال جاری نسبت به دوره مشابه سال گذشته دارد. بر اساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس در صورت تحقق کامل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به ویژه از محل رشد سرمایه

گذاری و صادرات نفت پیش بینی شده در فروض لایحه، افزایش حدود ۰.۸ درصدی رشد اقتصادی با نفت پیش بینی می شود. از منظر تورم نیز برآورد می شود که تصمیمات اتخاذ شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از میزان کاهش تورم برآورد شده بر اساس روند، به میزان ۱.۲ واحد درصد بکاهد. همچنین در صورت اجرای کامل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، تغییری در نرخ فقر و ضریب جینی پیش بینی نمی شود. در مجموع می توان گفت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به قوانین بودجه سال های پیش از خود از جهات مهمی مانند یکپارچگی و واقعی بودن منابع و مصارف، پیشبرد اصلاحات به صورت تدریجی و پرهیز از شوک درمانی، رشد اعتبارات سرمایه گذاری و همچنین توجه به تعهدات و بدهی های دولت پیشرفت قابل توجهی کرده است اما در زمینه پرداختن به برخی محورها مانند کاهش کسری تراز عملیاتی، حرکت در جهت کاهش تصدی گری دولت و تأمین منابع لازم جهت ارتقا معیشت کارکنان، عدم درج احکام غیر بودجه ای ذیل لایحه بودجه، افزایش سهم درآمدهای مالیاتی و کاهش وابستگی بودجه به نفت و منابع بین نسلی و اجرایی سازی برخی از احکام برنامه هفتم پیشرفت توفیق کمتری داشته است که لازم است این موارد در حد مقدمات طرفیت قوانین بودجه در بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۴ و همچنین از طریق سایر اقدامات اصلاحی ناظر به مسائل زیرساختی کشور از مسیر تصویب یا اجرایی سازی قوانین دائمی دنبال شود.

۱. مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در حالی به مجلس ارائه شده است که اقتصاد ایران با چالش های اقتصاد کلان و ویژه های مواجه است. در واقع تداوم نرخ های تورم بالاتر از ۳۰ درصد در سال های اخیر و وقوع شوک های ارزی گاه و بیگاه در کنار مسائل ساختاری اقتصاد کشور مثل ناترازی انرژی و نظام بانکی سبب شده است تا بودجه سال ۱۴۰۴ از اهمیت دوچندانی برخوردار باشد.

بر اساس اعلام بانک مرکزی رشد اقتصادی کشور در سه سال گذشته همواره بالاتر از ۴/۵ درصد بوده است با این حال بر اساس اعلام این بانک رشد فصل بهار ۱۴۰۳ حدود ۳/۲ درصد و رشد بدون نفت ۲/۵ درصد بوده است. این موضوع نشان از کاهش ۲/۵ واحد درصدی رشد اقتصادی در فصل بهار سال جاری نسبت به دوره مشابه سال گذشته دارد. با این حال سیاست های اتخاذ شده در قانون بودجه می تواند بر رشد اقتصادی سال آتی اثر گذار باشد. از این رو در این گزارش برآورد اثر اجرای لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در مقایسه با روندهای فعلی ارائه شده است.

یکی از محور های مهم بررسی لایحه بودجه مربوط به ارزیابی ارقام پیشبینی شده برای منابع و مصارف عمومی، اجزای تشکیل دهنده آن، میزان رشد و برآورد وضعیت تحقق آنها در طول سال آتی است. با توجه به تغییر استاندارد ارائه لایحه بودجه در نتیجه شفاف و یکپارچه سازی مصارف عمومی، در این گزارش تلاش شده است که با انجام تعدیلات، امکان مقایسه روندها فراهم گردد. از سوی دیگر به صورت مستقل به سرفصل معرفی کسری بودجه و برآورد عدم تحقق منابع پرداخته شده است.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ اولین لایحه بودجه دولت و مجلس جدید و به نحوی بودجه سال دوم اجرای برنامه هفتم پیشرفت است. مصوبات برنامه هفتم پیشرفت هم بر ارقام کلان و تبصره های لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و هم بر اولویت بندی های بودجه تفصیلی این بودجه اثر گذار خواهد بود و لازم است در هر دو مرحله بررسی بودجه، این مصوبات مد نظر قرار گیرد در این راستا وضعیت برخی از احکام مهم اثر گذار بر ارقام کلان لایحه در گزارش ارائه شده است. علاوه بر توجه به تکالیفی از برنامه هفتم که بر ارقام کلان و تبصره های لایحه بودجه اثر گذار هستند پیگیری و پیشبرد بخش زیادی از تکالیف برنامه که دارای جنبه مالی هستند نیازمند تخصیص اعتبار در بودجه تفصیلی سال ۱۴۰۴ است. اجرای تکالیف ایجاد کننده درآمد در برنامه هفتم از یک سو به منظور تأمین منابع و اجرای بند ب ماده ۱۱۸ (مبنی بر ارائه جدول



منابع اختصاص یافته به اجرای برنامه هفتم پیشرفت به صورت مجزا در قانون بودجه) ضروری است و از سوی دیگر لازمه تحقق اهداف برنامه است. علاوه بر این هم در حوزه اعتبارات هزینه و هم در حوزه اعتبارات عمرانی لازم است که بر اساس برنامه هفتم پیشرفت و در جهت اجرای بند ب ماده ۱۳ قانون برنامه، اولویت بندی برنامه و طرح‌ها مورد بازبینی قرار گیرد. به عنوان نمونه عده طرح‌های سرمایه‌گذاری بودجه سنواتی مربوط به سالهای قبل بوده و با توجه به عدم اتمام آنها گویی همچنان عمده تمرکز برنامه ریز عمرانی معطوف به تحقق بخشیدن به اهداف برنامه‌های توسعه پنج‌ساله چهارم، پنجم یا نهایتاً ششم است و فضای مالی برای پیگیری اهداف برنامه هفتم بسیار محدود شده است. این در حالی است که اولویت‌های کشور، نیازهای جامعه، فناوری‌های ساخت و شرایط زیست‌محیطی نیز در این سال‌ها تغییراتی بنیادین داشته است و لازم است در اولویت بندی اعتبارات طرح‌های عمرانی حداقل مواردی که انطباق بیشتری با اولویت‌های فعلی کشور که در برنامه هفتم پیشرفت منعکس شده اند دارند در جایگاه بالاتری قرار گیرند که این بخش از اقدامات می‌بایست در ارائه بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۴ توسط دولت دنبال شود.

در بررسی کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۴، یک پیش‌نیاز مهم، بررسی اسناد بالادستی و چارچوب‌های تعیین شده برای لوایح بودجه سنواتی است. در سیاست‌های کلی برنامه هفتم، مهمترین موارد مرتبط با ساختار بودجه عبارتند از: احصاء و شفاف سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها؛ واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه؛ تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی؛ شفاف سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه و همچنین ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت

علاوه بر این یکی از مهمترین محورهای قانون برنامه هفتم برای بودجه حرکت به سمت برنامه محور کردن و برقراری ارتباط میان ارقام بودجه و وظایف دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی عملکرد آنها بر اساس شاخص‌های قابل سنجش است. از سوی دیگر، سیاست‌های کلی اقتصادی مقاومتی هم به راهبرد اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی و همچنین افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تاقطع وابستگی بودجه به نفت اشاره دارد.

در مجموع می‌توان گفت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به قوانین بودجه سال‌های پیش از خود از جهات مهمی مانند یکپارچگی و واقعی بودن منابع و مصارف، پیشبرد اصلاحات به صورت تدریجی و پرهیز از شوک درمانی، رشد اعتبارات سرمایه‌گذاری و همچنین توجه به تعهدات و بدهی‌های دولت پیشرفت قابل توجهی کرده است اما در زمینه پرداختن به برخی محورها مانند کاهش کسری تراز عملیاتی، حرکت در جهت کاهش تصدی‌گری دولت و تأمین منابع لازم جهت ارتقا معیشت کارکنان، عدم درج احکام غیربودجه‌ای ذیل لایحه بودجه، افزایش سهم درآمدهای مالیاتی و کاهش وابستگی بودجه به نفت و منابع بین‌نسلی و اجرایی سازی برخی از احکام برنامه هفتم پیشرفت توفیق کمتری داشته است که لازم است این موارد در حد مقدمات ظرفیت قوانین بودجه در بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۴ و همچنین از طریق سایر اقدامات اصلاحی ناظر به مسائل زیرساختی کشور از مسیر تصویب یا اجرایی سازی قوانین دائمی دنبال شود.

۲. چشم‌انداز کلان اقتصاد ایران



رصد تحولات اقتصاد کلان و ارائه پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت از متغیرهای مرتبط با این حوزه می‌تواند برای فعالین اقتصادی و سیاست‌گذاران از جمله در مجلس شورای اسلامی مفید باشد. این موضوع به خصوص در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در مجلس شورای اسلامی از اهمیت دوچندانی برخوردار خواهد بود. به خصوص آنکه لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در حالی به مجلس ارائه شده است که اقتصاد ایران با چالش‌های اقتصاد کلان ویژه‌ای مواجه است. در واقع تداوم نرخ‌های تورم بالاتر از ۳۰ درصد در سال‌های اخیر و وقوع شوک‌های ارزی گاه و بیگاه در کنار مسائل ساختاری اقتصاد کشور مثل ناترازی انرژی و نظام بانکی سبب شده است تا بودجه سال ۱۴۰۴ از اهمیت دوچندانی برخوردار باشد. این مسئله اهمیت تنظیم بودجه سال ۱۴۰۴ و تناسب آن با شرایط اقتصاد کلان کشور را در حالی نشان می‌دهد که خود بودجه نیز به واسطه شرایط اقتصاد کلان، با چالش جدی نحوه تأمین کسری مواجه است.

۲-۱. تصویر رشد اقتصادی

بر اساس اعلام بانک مرکزی رشد اقتصادی کشور در سه سال گذشته همواره بالاتر از ۴/۵ درصد بوده است با این حال بر اساس اعلام این بانک رشد فصل بهار ۱۴۰۳ حدود ۳/۲ درصد و رشد بدون نفت ۲/۵ درصد بوده است. این موضوع نشان از کاهش ۲/۵ واحد درصدی رشد اقتصادی در فصل بهار سال جاری نسبت به دوره مشابه سال گذشته دارد. در ادامه با تحلیل بخش‌های اقتصادی بیان خواهد شد این کاهش رشد مقطعی یا پایدار خواهد بود.

۲-۲. گروه کشاورزی

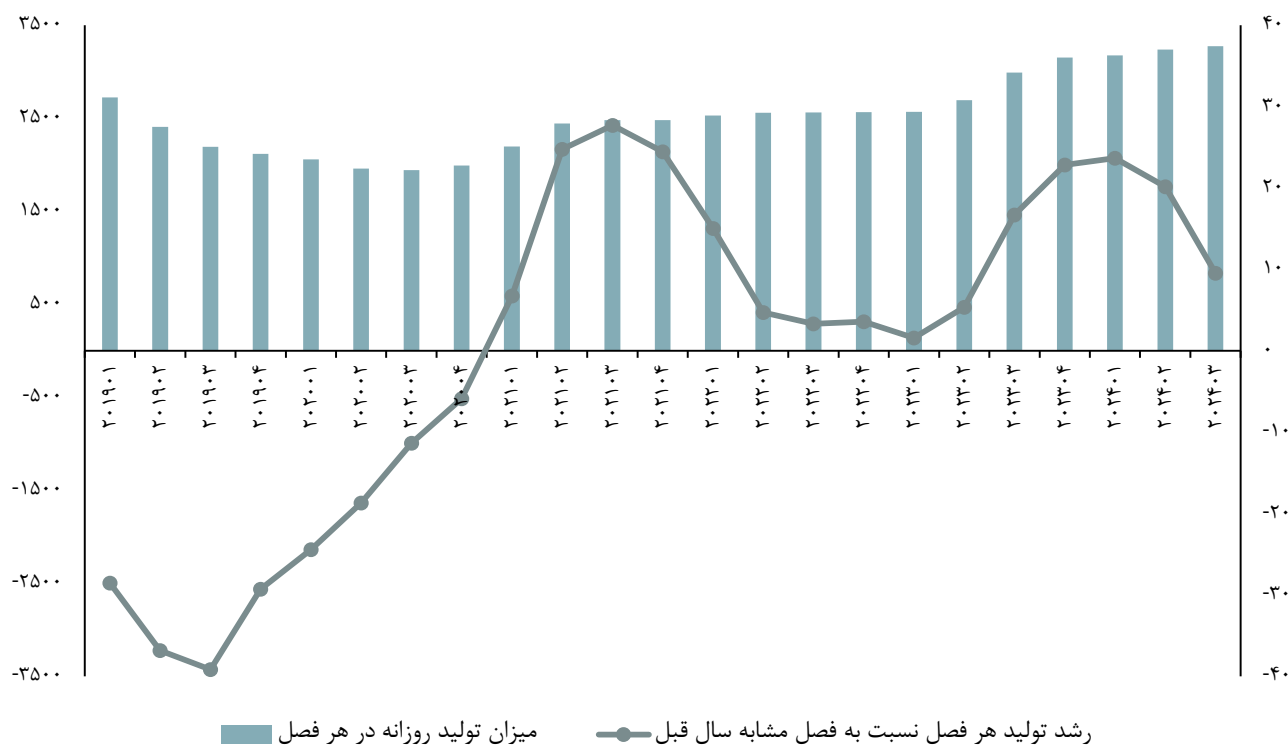
بر اساس اعلام بانک مرکزی بخش کشاورزی در فصل بهار سال ۱۴۰۳ رشد ۳/۱ درصدی را ثبت کرده است. برآوردهای این مرکز بر اساس چارچوب حساب‌های ملی ماهانه نشان می‌دهد رشد ارزش افزوده گروه کشاورزی در فصل تابستان نسبت به فصل مشابه سال قبل ۲/۷ درصد رشد داشته است. آمارهای پایه دریافتی از وزارت جهاد کشاورزی حاکی از افزایش ۲/۳ درصدی تولید محصولات زراعی و افزایش ۲/۱ درصدی تولید محصولات دامی در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال قبل است. از طرفی این بخش همواره تحت تأثیر میزان بارش و خشکسالی قرار داشته است و با توجه به آمار دریافتی از مرکز ملی اقلیم و مدیریت بحران خشکسالی میزان بارش در فصل بهار و تابستان ۱۴۰۳ به ترتیب رشد ۱۰۳ و ۳۷ درصدی داشته است. با توجه به موارد فوق برآورد این مرکز از رشد بخش کشاورزی در سال ۱۴۰۳ رقم ۲/۹ درصد است.

۲-۳. گروه نفت خام و گاز طبیعی

بر اساس اعلام بانک مرکزی گروه نفت خام و گاز طبیعی در فصل بهار سال ۱۴۰۳ رشد ۹/۵ درصدی را ثبت نموده و نتایج برآوردهای این مرکز نشان می‌دهد ارزش افزوده این بخش در تابستان ۱۴۰۳ نسبت به فصل مشابه سال قبل رشد ۶/۵ درصدی داشته است. محاسبات مقدماتی در این زمینه نشان‌دهنده آن است که افزایش نرخ رشد ارزش افزوده این گروه ناشی از افزایش تولید و صادرات نفت خام و همچنین افزایش تولید گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی، نسبت به مدت مشابه سال قبل بوده است. همان‌طور که نشان می‌دهد، تولید نفت ایران در فصل زمستان ۱۴۰۲ حدود ۳/۲ میلیون بشکه در روز بوده است که با در نظر گرفتن مصرف حدود ۱/۷ میلیون بشکه‌ای روزانه نفت خام در داخل به معنای صادرات ۱/۵ میلیون بشکه‌ای روزانه نفت خام در این فصل می‌باشد. طبق آمار اوپک از منابع ثانویه، میزان تولید نفت خام از فصل زمستان ۱۴۰۲ ثابت مانده است. در نهایت پیش‌بینی می‌شود در صورت تداوم وضعیت موجود در فصول آینده رشد قابل توجهی در این بخش اتفاق نیفتد. بر این اساس برای سال ۱۴۰۳ انتظار رشد ۷/۶ درصدی در این بخش مورد انتظار است.



شکل ۱. نمودار تولید نفت ایران - گزارش‌های ماهانه اوپک (منابع ثانویه - هزار بشکه)



Source: OPEC, Monthly Oil Market Report.

۲-۴. بخش صنعت

براساس اعلام بانک مرکزی، بخش صنعت در فصل بهار سال ۱۴۰۳ رشد ۳/۱ درصدی را ثبت کرده و نتایج محاسبات این مرکز نشان می‌دهد در فصل تابستان بخش صنعت رشد منفی ۱/۵ درصدی داشته است. طبق نتایج گزارش «پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران، بخش صنعت و معدن» [۱] رشد شاخص تولید و فروش صنایع بورسی در ۶ ماهه نخست سال ۱۴۰۳ به ترتیب منفی ۲/۲ و منفی ۰/۹ درصد بوده است. در ۶ ماهه نخست سال ۱۴۰۳، شاخص تولید و فروش رشته‌فعالیت خودرو و قطعات نسبت به مدت مشابه سال قبل کاهش ۱۲/۳ و ۱۲/۲ درصدی داشته است. همچنین، شاخص تولید و فروش رشته‌فعالیت فلزات پایه نسبت به مدت مشابه سال قبل کاهش ۱/۷ و ۴/۳ درصدی داشته است. همچنین نتایج شاخص مدیران خرید «شامخ» اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران نیز نشان می‌دهد شاخص مدیران خرید بخش صنعت از خرداد ماه وارد روند کاهشی شده است و کمتر از ۵۰ بوده است. مهمترین دلیل این کاهش، تداوم قطعی‌های برق طی تابستان امسال که در شهریور ماه نیز همچنان ادامه داشته و منجر به تعطیلی بسیاری از خطوط تولید کارخانه‌ها شده است، عنوان شده است. بر همین اساس انتظار می‌رود بخش صنعت در سال ۱۴۰۳ بار رشد صفر درصدی روبه‌رو باشد.

جدول ۱. رشد شاخص تولید و فروش فعالیت‌های صنعتی و معدنی بورسی در شهر یورماه سال ۱۴۰۳

شاخص فروش			شاخص تولید			رشد شاخص تولید و فروش
رشد شش‌ماهه نسبت به شش‌ماهه مشابه سال قبل	رشد نسبت به ماه مشابه سال قبل	رشد نسبت به ماه قبل	رشد شش‌ماهه نسبت به شش‌ماهه مشابه سال قبل	رشد نسبت به ماه مشابه سال قبل	رشد نسبت به ماه قبل	
-۰.۹	۰.۸	-۱.۹	-۲.۲	-۳.۳	۶.۱	صنعت
۲.۰	۱۴.۱	-۲.۵	-۲.۵	-۴.۱	-۰.۲	شیمیایی به‌جز دارو
-۴.۳	-۹.۴	۰.۰	-۱.۷	۰.۵	۲۰.۶	فلزات پایه
-۱۲.۲	-۱۵.۶	۱.۴	-۱۲.۳	-۷.۴	۱۴.۸	خودرو و قطعات
-۱۵.۵	-۰.۸	۱۹.۷	-۳.۰	۲.۱	۱۶.۷	معدن

مآخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس محاسبات تحقیق.

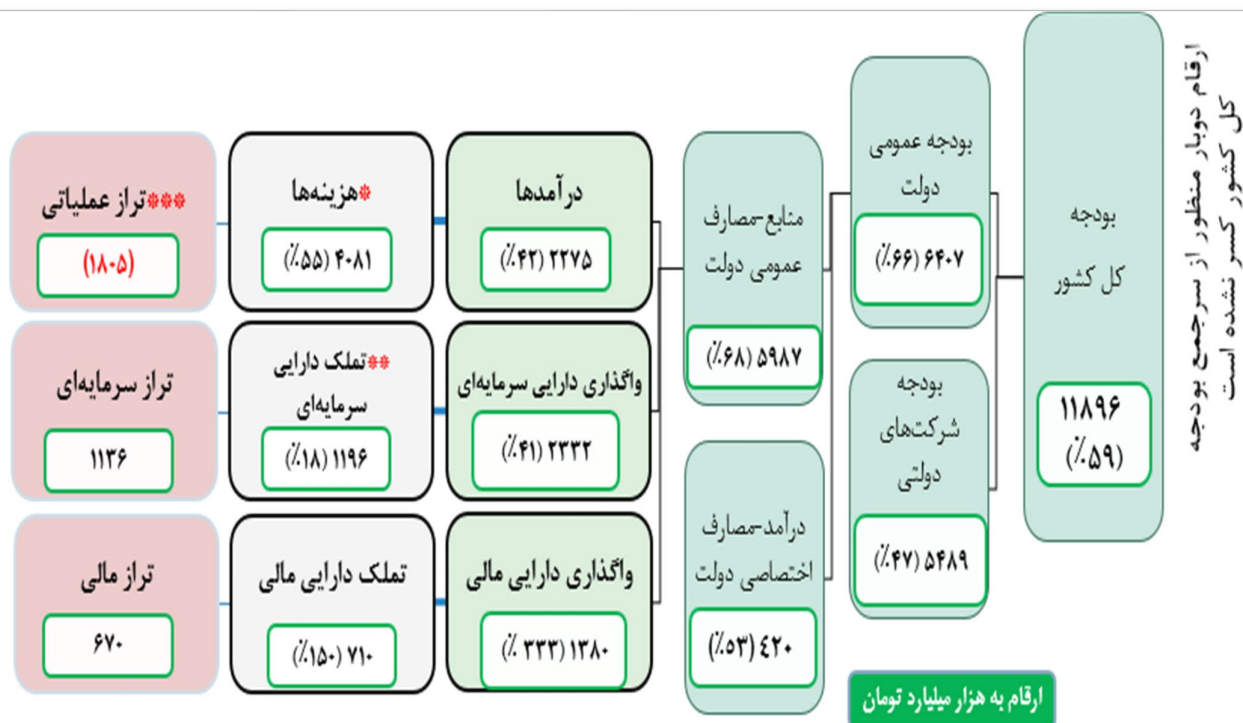
۳. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴



مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، منابع بودجه عمومی دولت بالغ بر ۶۴۰۰ هزار میلیارد تومان است که به دو بخش اصلی منابع عمومی معادل ۵۹۸۰ هزار میلیارد تومان و درآمد اختصاصی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر ۴۲۰ هزار میلیارد تومان قابل تقسیم است. همچنین بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بالغ بر ۵۴۰۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. از ارقام فوق صرفاً بخش منابع و مصارف عمومی، (معادل ۵۹۸۰ هزار میلیارد تومان) به تفکیک در سند بودجه درج شده و درباره آن تصمیم‌گیری انجام می‌شود و سایر بخش‌ها بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس در مراحل بعد مورد بررسی قرار می‌گیرد. آنچه در این گزارش مورد بررسی قرار می‌گیرد معطوف به این بخش از بودجه کل کشور است.



شکل ۲. نمودار ارقام منابع-مصارف عمومی دولت



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.

* اعتبارات هزینه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۳ با توجه به هزینه‌های خارج سقف الحاق شده به جداول کلان در لایحه ۱۴۰۴، به میزان ۲۶۳۸ هزار میلیارد تومان تعدیل شده است و مبنای محاسبه میزان رشد قرار گرفته است.
 ** تملك دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۳ با توجه به موارد تملك در نظر گرفته شده در لایحه ۱۴۰۴، به میزان ۱۰۱۰ هزار میلیارد تومان تعدیل شده است و مبنای محاسبه رشد قرار گرفته است.
 *** تراز عملیاتی ۱۴۰۴ با احتساب موارد فرابودجه و هدفمندی انتقال یافته به بودجه عمومی لحاظ شده است.

مهمترین اقدام دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ افزودن سه رقم اصلی زیر به ارقام جداول کلان بودجه است که پیش از این در تبصره‌ها درج می‌شد ولی در ارقام کلان بودجه محاسبه نمی‌شد:

۱. منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها

۲. نفت تحویلی به نیروهای مسلح با موضوع تقویت بنیه دفاعی (جدول ۲۱)

۳. بازپرداخت بدهی سازمان تأمین اجتماعی از طریق تهاتر و بانک‌ها از طریق اوراقی سازی بدهی آنها

برای آنکه بتوان نسبت ارقام بودجه سال ۱۴۰۴ با بودجه سال ۱۴۰۳ را دریافت دو طریق مقایسه قابل انجام است. روش اول تعدیل دامنه بودجه ۱۴۰۳ با بودجه ۱۴۰۴ است که در این روش سقف بودجه و ارقام کلان سال ۱۴۰۳ به مقدار قابل توجهی افزایش خواهد یافت. در روش دوم دامنه بودجه سال ۱۴۰۴ با بودجه ۱۴۰۳ تعدیل شده و لذا سقف ۱۴۰۴ کاهش خواهد یافت.

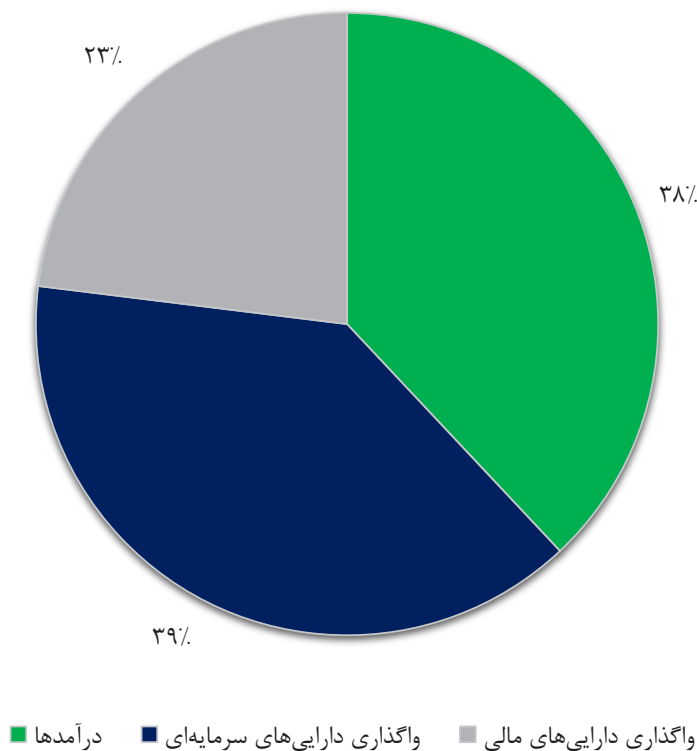
در این بخش از گزارش مطابق جدول شماره (۲) لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از روش مقایسه اول استفاده شده است. متأسفانه دولت در این جدول تنها برای اقلام شماره ۱ و ۲ ارقام بودجه ۱۴۰۳ را تعدیل کرده است. لذا برای مقایسه صحیحتر این خطا اصلاح شده است. در ادامه گزارش برای تبیین بهتر رشد ارقام روش دوم نیز استفاده می‌شود.

بخش «درآمدها» علی‌رغم افزایش سقف معافیت مالیاتی حقوق و دستمزد و رشد کمتر از ۴۰ درصد درآمدهای مالیاتی، به دلیل افزایش

درآمدهای گمرکی از محل تعدیل نرخ ارز محاسباتی حقوق ورودی و پیشبینی واردات خودرو، نسبت به قانون بودجه (تعدیل شده) سال ۱۴۰۳ به میزان ۴۲ درصد رشد یافته است. در لایحه بودجه ۱۴۰۴ سهم درآمدها از منابع عمومی ۳۸ درصد است. رقم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال گذشته ۴۱ درصد افزایش داشته است. این ردیف ۳۹ درصد از منابع عمومی را تشکیل می‌دهد. یکی از دلایل افزایش این رقم لحاظ ۲۰۰ هزار میلیارد تومان دارایی برای بازپرداخت بدهی‌های سازمان تأمین اجتماعی است که در ارقام تعدیل شده دولت برای سال ۱۴۰۳ لحاظ نشده است ولی در سال ۱۴۰۴ به رقم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای افزوده شده. **بالحاظ این رقم در بودجه سال ۱۴۰۳ (به میزان ۱۳۰ هزار میلیارد تومان موضوع بند د تبصره ۱۵) رشد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۴۰۳ حدود ۳۰ درصد خواهد بود.**

واگذاری دارایی‌های مالی نیز ۳۳ درصد رشد داشته و سهم آن از کل منابع ۲۳ درصد است. یکی از دلایل رشد قابل توجه واگذاری دارایی مالی، استقراض دولت از صندوق توسعه ملی است که در قانون بودجه ۱۴۰۳ رقم آن صفر بود ولی در طی سال مجوز این استقراض دریافت شد. این رقم نیز در مقایسه دولت برای سال ۱۴۰۳ منظور نشده است. همچنین دولت قصد دارد ۲۰۰ هزار میلیارد تومان از بدهی‌های غیرسیال فعلی خود را با اوراق جایگزین کند. این رقم که در واگذاری دارایی‌های مالی بودجه سال ۱۴۰۴ لحاظ شده در بودجه سال گذشته وجود نداشته است و چون به مفهوم تأمین مالی جدید دولت نیست، برای مقایسه صحیح با سال ۱۴۰۳ باید از رقم واگذاری دارایی‌های مالی خارج شود. **در صورت تعدیل این دو رقم در بودجه سال ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ رشد واگذاری دارایی‌های مالی ۷۶ درصد خواهد بود.** سقف منابع عمومی، در مقایسه با بودجه سال ۱۴۰۳ به روش اول و بر مبنای ارقام دولت معادل ۶۸ درصد افزایش یافته است. این در صورتی است که رشد سقف بودجه سال ۱۴۰۴ با تعدیل توضیح داده شده درباره سه رقم تأدیه بدهی تأمین اجتماعی، استقراض از صندوق توسعه و اوراق سازی بدهی دولت به بانک‌ها حدود ۴۳ درصد خواهد بود.

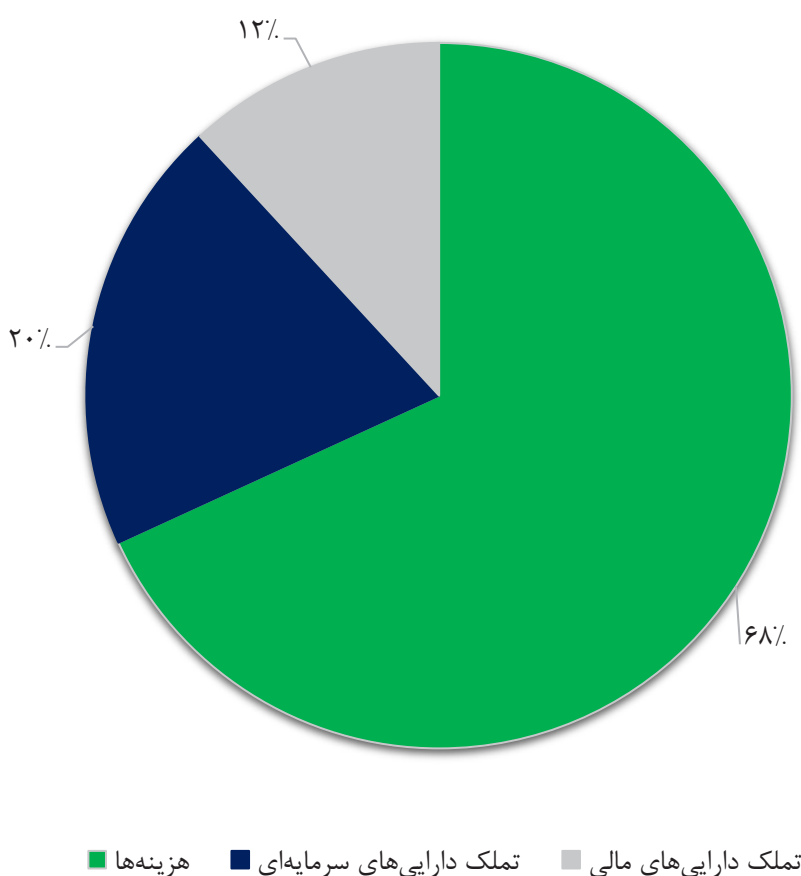
شکل ۳. نمودار ترکیب منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.

در سمت مصارف، اعتبارات هزینه‌ای نسبت به بودجه سال ۱۴۰۳ حدود ۵۵ درصد رشد داشته و ۶۸ درصد از کل مصارف را تشکیل می‌دهد. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) در مقایسه با رقم مصوب قانون بودجه ۱۴۰۳، ۱۸ درصد رشد یافته است. تملک دارایی‌های مالی که بخش عمده آن را بازپرداخت اصل اوراق بدهی دولت تشکیل می‌دهد ۱۵۰ درصد رشد داشته است. دلیل اصلی رشد این رقم همانطور که در منابع نیز توضیح داده شد، درج بازپرداخت بدهی دولت به تأمین اجتماعی از محل تهاتر (که سال‌های گذشته در سقف بودجه درج نمی‌شد) و جایگزینی بدهی غیر سیال دولت به بانک‌ها با اوراق قرضه است. در شکل ۴ ترکیب مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه نمایش داده شده است.

شکل ۴. نمودار ترکیب مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴



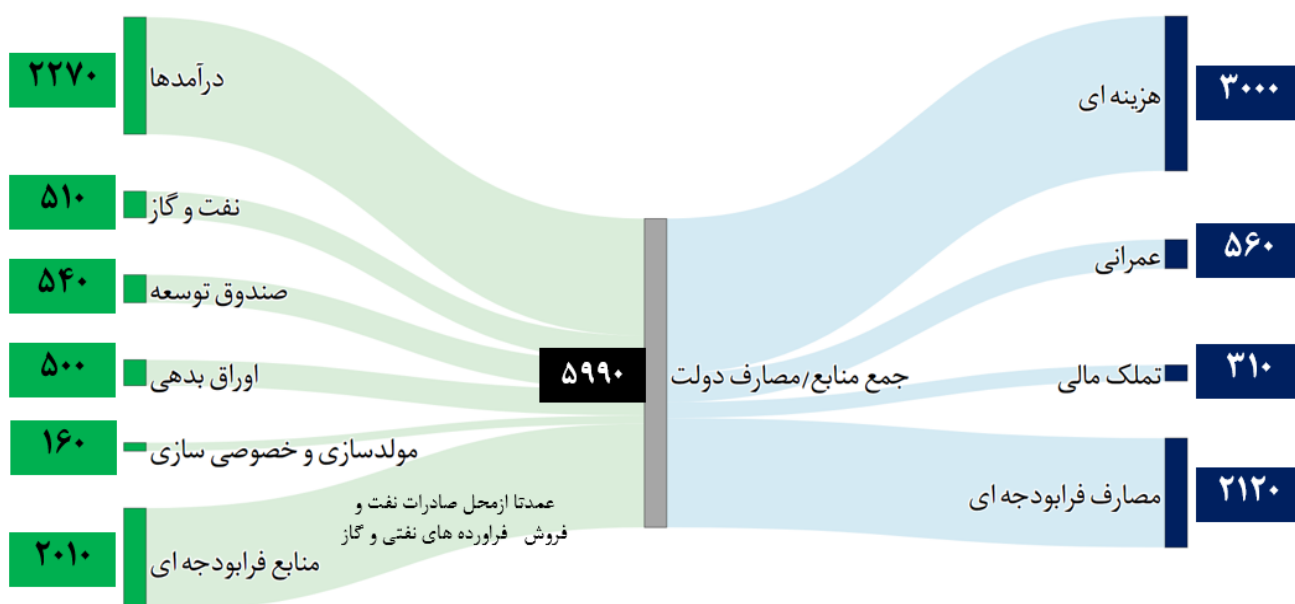
مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.

کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ معادل ۱۸۰۰ هزار میلیارد تومان است. این رقم به صورت مطلق قابل تفسیر بوده ولی به دلایل بیان شده قابل مقایسه با ارقام لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نمی‌باشد. در بخش مجزایی در این گزارش ارقام قابل مقایسه کسری تراز عملیاتی ارائه شده است.

۳-۱. شفاف‌سازی تغییرات اقلام اصلی منابع و مصارف لایحه ۱۴۰۴ نسبت به قانون ۱۴۰۳

دایره شمول منابع و مصارف عمومی در لایحه ۱۴۰۳ در مقایسه با سال‌های گذشته با تغییرات نسبتاً گسترده‌ای همراه بوده است که مقایسه آن را با قانون و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳ دشوار می‌کند. از همین رو، در این قسمت به توضیحاتی در راستای شفاف‌سازی و فهم بهتر لایحه بودجه ۱۴۰۳ ارائه می‌شود. در یک تصویر کلی ساده شده یکپارچه‌سازی منابع و مصارف در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در شکل ۵ قابل مشاهده است. مطابق شکل، ۲۰۱۰ هزار میلیارد تومان از منابع لایحه بودجه ۱۴۰۴ در سقف ارقام بودجه سال‌های گذشته منظور نمی‌شد. هم‌چنین، در سمت مصارف ۲۱۲۰ هزار میلیارد تومان از اعتبارات مربوط به بخش فرابودجه‌ای عملیات مالی دولت بود. این اقلام در لایحه بودجه ۱۴۰۴ ذیل سرفصل‌های مختلف منابع و مصارف افزوده شده‌اند که جزئیات بیشتر آن در ادامه تشریح می‌گردد.

شکل ۵. نمودار یکپارچه‌سازی منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۴



ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۴ در جدول ۲ با این هدف تغییر یافته و تعدیل شده‌اند تا مشخص شود اگر همان شیوه‌ی بودجه‌نویسی سال ۱۴۰۳ را در لایحه ۱۴۰۴ ادامه داده و تکرار می‌کرد، ارقام کلان منابع بودجه به چه عددی رسیده و چه رشدی نسبت به عملکرد خواهد داشت. از آنجا که اجزای درآمدهای پیش‌بینی شده لایحه بودجه ۱۴۰۴، مطابق با اجزای بودجه‌ریزی سال ۱۴۰۳ تدوین شده است؛ لذا همانند سال گذشته از حاصل جمع اجزای درآمدی لایحه، می‌توان سرجمع آن که در سال جاری، معادل ۲۲۷۵ هزار میلیارد تومان است را به دست آورد. بنابراین تعدیلی در جمع درآمدها بر اساس شیوه بودجه‌ریزی سال ۱۴۰۳ صورت نگرفته است.

رقم لایحه برای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، ۲۳۳۲ هزار میلیارد تومان است. علت افزایش چشمگیر در منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سنوات گذشته، ارقامی است که در لایحه سال جاری به جداول کلان منتقل شده‌اند، در حالی که در سال‌های قبل، این ارقام در سرجمع جداول کلان، لحاظ نمی‌شدند و به عنوان منابع جهت مصارف فرابودجه‌ای مورد استفاده قرار می‌گرفتند. مواردی نظیر ارقام منابع هدفمندی یارانه‌ها و نفت و نیروهای مسلح، از این جمله هستند. در واقع به منظور ایجاد امکان مقایسه میان ارقام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای سال جاری با سنوات قبل، ارقامی که در سال‌های گذشته از آن‌ها به عنوان منابع فرابودجه‌یاد می‌شده است، از سرجمع منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای کسر شده است. این ارقام شامل ۹۱۱ هزار میلیارد تومان منابع هدفمندی یارانه‌ها، ۶۸۷ هزار میلیارد تومان



نفت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص و در نهایت ۲۰۰ هزار میلیارد تومان تأدیه بدهی تأمین اجتماعی و سایر طلبکاران از محل مولدسازی است. واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، ۱۳۸۰ هزار میلیارد تومان است. این بخش نیز مانند واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نیازمند تعدیل است. یعنی باید ارقامی از آن خارج گردند تا بتوان سرجمع آن را با سال گذشته مقایسه کرد. بدین منظور ۵۴۱ هزار میلیارد تومان منابع صندوق توسعه ملی و ۲۰۰ هزار میلیارد تومان منابع مربوط به سیال‌سازی بدهی‌های دولت از سرجمع واگذاری دارایی‌های مالی ۱۴۰۴ کسر شده است. سیال‌سازی بدهی‌های دولت عملاً به معنی تغییر شکل بدهی‌های دولت است که طی آن مبلغی مشخص از بدهی‌های قبلی دولت به اوراق تبدیل می‌شوند. در واقع این اقدام بدهی‌های دولت را افزایش نمی‌دهد، بلکه صرفاً شکل آن را تغییر می‌دهد، پس باید رقم آن را از واگذاری دارایی‌های مالی خارج کرد.

جدول ۲. رشد منابع لایحه ۱۴۰۴ در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۳

عنوان	مصوب ۱۴۰۳	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴ با استاندارد ۱۴۰۳	رشد نسبت به عملکرد (%)
درآمدها	۱۵۹۸	۱۵۱۰	۲۲۷۵	۵۱%
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۴۴	۴۴۹	۵۳۴	۱۹%
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۹	۳۳۵	۶۳۹	۹۰%
جمع کل (بدون موارد یکپارچه شده برای هدفمندی و نیروهای مسلح و...)	۲۵۶۲	۲۲۹۴	۳۴۴۸	۵۰%
هدفمندی و سایر	۷۵۹	۶۶۵	۹۱۱	۳۷%
تأدیه بدهی (بانک‌ها و تأمین اجتماعی)	۱۳۰	-	۴۰۰	-
نفت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص	-	-	۶۸۷	-
استقراض از صندوق	-	۳۶۴	۵۴۱	۴۹%
مجموع کل منابع (یکپارچه‌شده) لایحه بودجه ۱۴۰۴			۵۹۸۸	

بر خلاف ردیف درآمدها که می‌توان بدون نیاز به کسر ارقام خاصی از سرجمع درآمدهای لایحه، مقدار درآمدهای دولت برای سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ را با یکدیگر مقایسه کرد، مصارف عمومی دارای کسوراتی است که حتماً باید از سرجمع مصارف عمومی لایحه کسر گردند. با کسر این ارقام، می‌توان اعتبارات هزینه‌ای لایحه ۱۴۰۴ را با سنوات گذشته، مقایسه کرد. کسورات لایحه شامل ۹۱۱ هزار میلیارد تومان مصارف هدفمندی یارانه‌ها و ۱۷۰ هزار میلیارد تومان برای سایر مصارف افزایش یافته بوده که در سال‌های قبل جزء موارد فرابودجه بوده یا با ارقام کمتری در بودجه منعکس می‌شده است. در حوزه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه، ۱۱۹۶ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. از این مقدار، مبلغ ۶۳۷ هزار میلیارد تومان بابت نفت نیروهای مسلح و طرح‌های خاص، کسر شده است تا بتوان رقم حاصل را با سال ۱۴۰۳ مقایسه کرد.

رقم تملک دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۴، ۷۱۰ هزار میلیارد تومان است. به منظور تعدیل این سرفصل بر اساس شیوه بودجه‌ریزی سال ۱۴۰۳، ۲۰۰ هزار میلیارد تومان بابت سیال‌سازی بدهی‌های دولت و ۲۰۰ هزار میلیارد تومان دیگر بابت تأدیه بدهی تأمین اجتماعی از سرجمع تملک دارایی‌های مالی کم شده است. اصلاحات و تعدیلات مذکور جهت مقایسه رشد ارقام کلان مصارف در جدول (۳) ارائه شده است.

جدول ۳.۳. رشد مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۳

رشد نسبت به عملکرد (%)	لایحه ۱۴۰۴ با استاندارد ۱۴۰۳	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۳	مصوب ۱۴۰۳	عنوان
۵۴%	۳۰۰۰	۱۹۵۰	۱۸۷۹	اعتبارات هزینه‌ای
۴۰%	۵۶۰	۴۰۰	۴۰۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۰%	۳۱۰	۲۸۳	۲۸۳	تملك دارایی‌های مالی
۴۷	۳۸۷۰	۲۶۳۳	۲۵۶۲	جمع کل (بدون موارد یکپارچه شده برای هدفمندی و نیروهای مسلح و...)
۱۳	۹۰۰	۸۰۰	۷۵۹	هدفمندی
-	۴۰۰	-	۱۳۰	تأذیه بدهی (بانک‌ها و تأمین اجتماعی)
-	۸۱۸	-	-	سایر (نفت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص، تهاجر نفت با پتروشیمی‌های داخلی و ...)
	۵۹۸۸			مجموع کل مصارف (یکپارچه شده) لایحه بودجه ۱۴۰۴

۳-۲. درآمدهای مالیاتی

در این بخش، ارقام پیش‌بینی شده از درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه‌ی ۱۴۰۴ بررسی شده است. مجموع درآمدهای مالیاتی در این سال برابر ۱۹۶۴ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. از این رقم، ۱۷۰۰ هزار میلیارد تومان مربوط به مجموع مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالاها و خدمات است که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اخذ می‌شود و ۲۶۴ هزار میلیارد تومان باقی مانده مربوط به مالیات بر واردات است که توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران دریافت می‌شود. نسبت به سال ۱۴۰۳، مجموع درآمدهای مالیاتی شامل مالیات و گمرک ۴۴٪ افزایش داشته است؛

مالیات مطمئن‌ترین روش برای تأمین هزینه‌های دولت است؛ چرا که هم می‌تواند به صورت پایدار ادامه پیدا کند و هم در برابر نوسان‌های اقتصادی ایمن است. بنابراین، هر چه سهم بیشتری از منابع دولت از مالیات تأمین شود، بودجه از کیفیت بهتری برخوردار است. شاخص دیگر برای ارزیابی کیفیت بودجه میزان تأمین اعتبارات هزینه‌ای از محل درآمدهای مالیاتی است. اعتبارات هزینه‌ای (جاری) مخارج سالیانه‌ی دولت (شامل پرداخت حقوق کارکنان بخش عمومی و مستمری بازنشستگان) است. با توجه به ویژگی گفته شده از مالیات، اولویت این است که در هر سال، هزینه‌های دولت از محل مالیات تأمین شود.

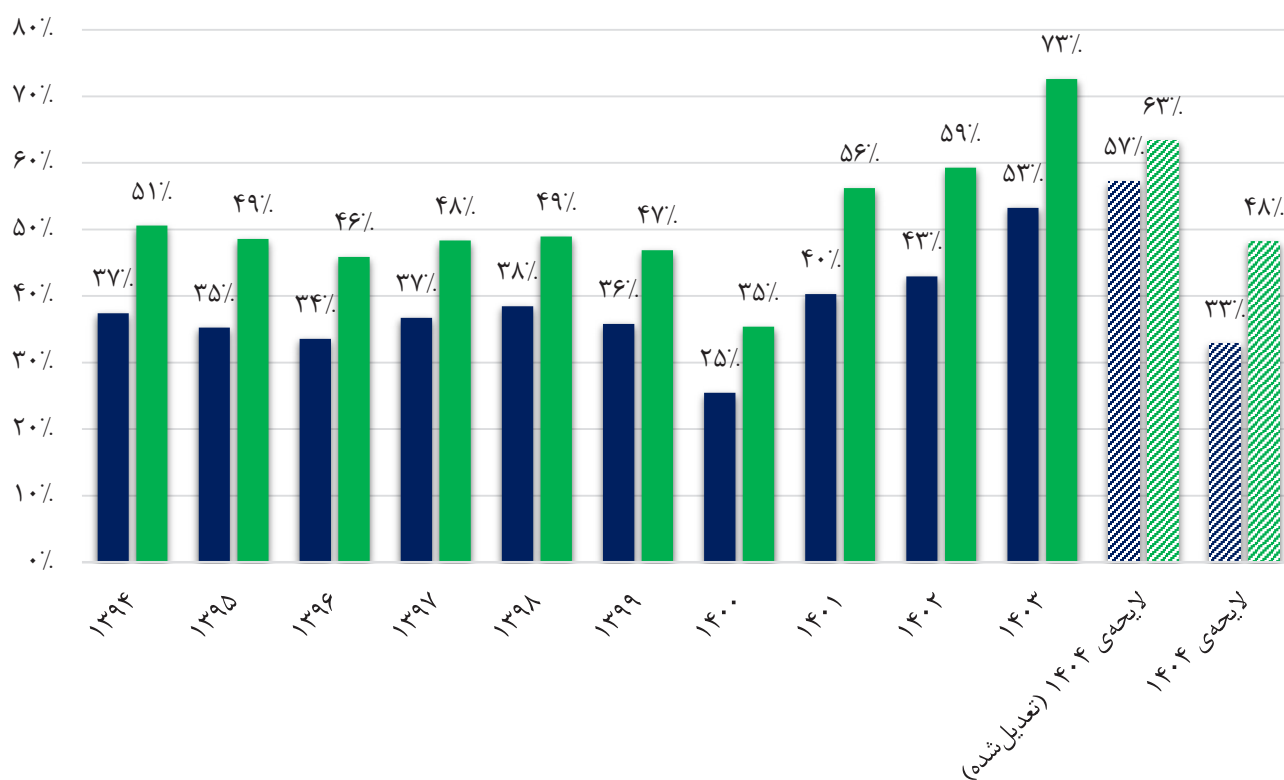
با این توضیح، شکل ۶ سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی (جمع درآمدهای مالیاتی و خالص حقوق ورودی گمرکی) را از جمع منابع عمومی دولت و از هزینه‌ها نشان می‌دهد. ستون سبز رنگ مربوط به نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای و ستون سرمه‌ای مربوط به نسبت مالیات از جمع منابع است. در لایحه بودجه‌ی سال ۱۴۰۴، بخش‌های گسترده تری از منابع و مصارف دولت به عنوان اعداد بودجه ثبت شده است. بعضی ردیف‌ها که در سال‌های گذشته با عنوان فرابودجه از آن‌ها یاد می‌شد، در سال جدید، جزء ردیف‌های بودجه لحاظ شده است. از طرف دیگر، با هدف مقایسه‌ی شاخص‌ها با سال‌های گذشته، باید از تعریف‌های یکسانی استفاده کرد. در شکل (۶) از دو تعریف برای محاسبه‌ی شاخص‌های سال ۱۴۰۴ استفاده شده است. برای لایحه بودجه ۱۴۰۴، دو ستون انتهایی منتهی الیه سمت راست مربوط به مقدار شاخص با اعداد ثبت شده در لایحه است؛ در حالی که دو ستون کناری آن (مقادیر تعدیل شده لایحه ۱۴۰۴)، مقدار شاخص‌ها را با تعریف‌های (دامنه) مشابه با سال‌های گذشته نشان می‌دهد.

همان‌طور که در شکل ۳ مشخص است، سهم واقعی مالیات‌ها از جمع منابع عمومی دولت (شامل ارقام خارج از بودجه) برابر ۳۳٪ است. اگر بنا به مقایسه با سال‌های گذشته باشد، با تعدیل‌های انجام شده این نسبت می‌بایست ۵۷٪ در نظر گرفته شود که در مقام مقایسه، از منظر



شاخص درآمدها از منابع، بودجه‌ی سال ۱۴۰۴ از سال‌های پیش بهتر است. در سمت دیگر، می‌توان به سهم درآمدهای مالیاتی از هزینه‌ها نگاه کرد. مشابه منابع، مصارف بودجه هم به سه بخش هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی افزایش می‌شود. از این بخش‌ها، هزینه‌ها به مخارج سالیانه‌ی دولت (شامل پرداخت دست‌مزدهای کارکنان بخش عمومی) برمی‌گردد. با این وصف، هزینه‌ها مصارف باثبات‌تر است. با توجه به ویژگی گفته‌شده از مالیات، اولویت این است که در هر سال، هزینه‌های دولت از محل مالیات تأمین شود. در نتیجه، نسبت مالیات به هزینه‌ها یکی دیگر از شاخص‌های مورد بررسی است. با این توضیح، شکل ۲ سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی (جمع درآمدهای مالیاتی و خالص حقوق ورودی گمرکی) را از جمع منابع عمومی دولت و از هزینه‌ها نشان می‌دهد. ستون سبز رنگ مربوط به هزینه‌ها و ستون سرمه‌ای مربوط به جمع منابع است. در لایحه بودجه‌ی سال ۱۴۰۴، بخش‌های گسترده‌تری از منابع و مصارف دولت به عنوان اعداد بودجه ثبت شده است. بعضی ردیف‌ها که در سال‌های گذشته با عنوان فرابودجه از آن‌ها یاد می‌شد، در سال جدید، جزء ردیف‌های بودجه لحاظ شده است. از طرف دیگر، با هدف مقایسه‌ی شاخص‌ها با سال‌های گذشته، باید از تعریف‌های یکسانی استفاده کرد. بنابراین، در این شکل از دو تعریف برای محاسبه شاخص‌های سال ۱۴۰۴ استفاده شده است. برای لایحه بودجه ۱۴۰۴، دو ستون انتهایی منتهی‌الیه سمت راست مربوط به مقدار شاخص با اعداد ثبت‌شده در لایحه است؛ در حالی که دو ستون کناری آن (مقادیر تعدیل‌شده لایحه ۱۴۰۴)، مقدار شاخص‌ها را با تعریف‌های مشابه با سال‌های گذشته نشان می‌دهد.

شکل ۶. نمودار سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی



مأخذ: قانون‌های بودجه‌ی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۳ کل کشور و لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور.

همان طور که در شکل ۲ مشخص است، سهم واقعی مالیات‌ها از جمع منابع عمومی دولت برابر ۳۳٪ است. اگر بنا به مقایسه با سال‌های گذشته باشد، این سهم به ۵۷٪ می‌رسد. در مقایسه با یک دهه‌ی گذشته، این سهم بالاترین مقدار مصوب از قانون‌های بودجه است. بنابراین، از منظر شاخص درآمد‌ها از منابع، بودجه‌ی سال ۱۴۰۴ از سال‌های پیش بهتر است؛

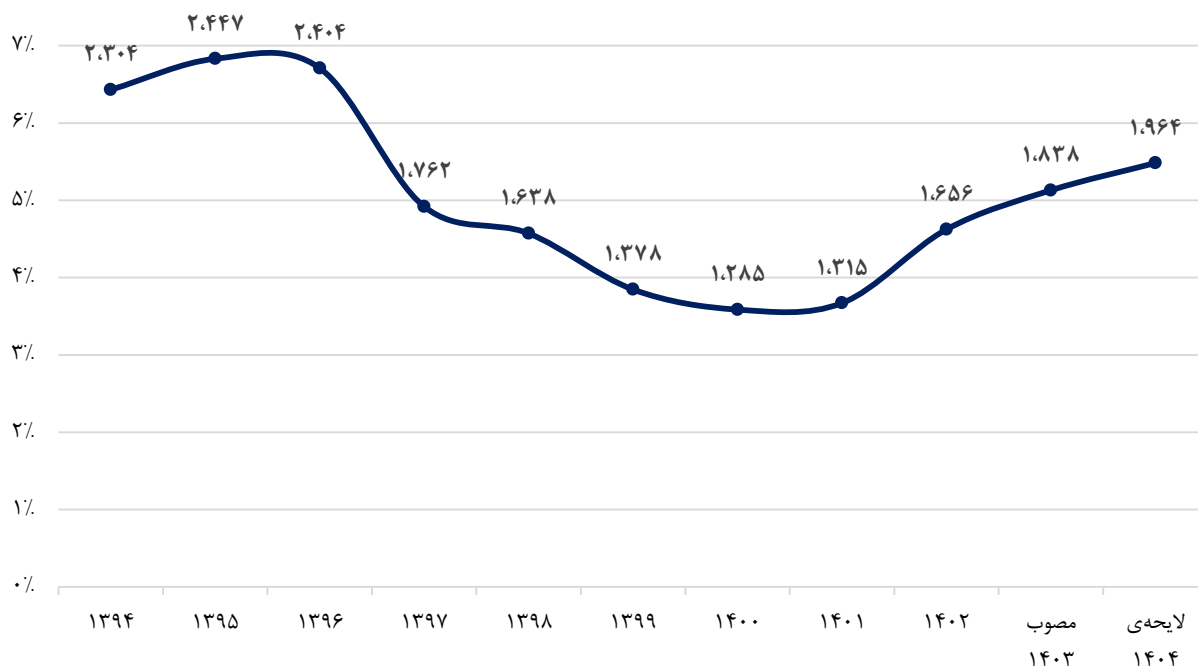
در سمت دیگر، با توجه به اعداد ثبت شده در لایحه، سهم درآمدهای مالیاتی از هزینه‌ها برای سال ۱۴۰۴ برابر ۴۸٪ است؛ یعنی، مالیات‌ها کم‌تر از نیمی از هزینه‌های (جاری) دولت را پوشش می‌دهند. با تعدیل رقم مطابق تعریف سال‌های گذشته، این نسبت ۶۳٪ خواهد بود. در مقایسه با چندین سال گذشته، این نسبت نیز بالاترین مقدار را پس از قانون بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ دارد.

همچنین، ماده‌ی (۲۶) قانون برنامه‌ی هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران اشاره می‌کند که در پایان سال‌های برنامه، سهم مالیات از اعتبارات هزینه‌ای باید به ۸۰٪ برسد. البته، با توجه به سطح جدید شمول بودجه از منابع و مصارف دولت، یک ابهام در هدف‌گذاری قانون برنامه به وجود می‌آید. اگر بنا به استفاده از تعریف سال‌های گذشته باشد، سهم درآمدهای مالیاتی از هزینه‌ها با نسبت ۶۳٪ فاصله‌ای ۱۷ واحد درصدی تا هدف دارد که البته، دست‌یابی به آن تا پایان برنامه چندان دشوار نیست. اگر تعریف سال جدید معیار قرار داده شود (۴۸ درصد)، برای رسیدن به هدف‌گذاری، نسبت درآمدهای مالیاتی پیشنهادی به هزینه‌ها باید ۳۲ واحد درصد افزایش یابد که جبران این فاصله در سال‌های بعد، ضروری است.

رویکرد دیگر در تحلیل درآمدهای مالیاتی، بررسی نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی است. در بسیاری از کشورهای جهان، اندازه‌ی دولت همبستگی بالایی با سطح درآمدهای مالیاتی دارد و در سال‌های پیش رو، کشور ما نیز باید در همین مسیر حرکت کند. نتیجه، مقایسه‌ی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی با گذشته و با کشورهای دیگر دلالت‌های مهمی در سیاست‌گذاری اقتصادی دولت دارد. با این توضیح، شکل (۷) نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی را به تولید ناخالص داخلی در یک دهه‌ی گذشته را نشان می‌دهد. برای سال ۱۴۰۳، درآمدهای مالیاتی مصوب قانون بودجه‌ی این سال و برای سال ۱۴۰۴ رقم لایحه‌ی بودجه قرار داده شده است.

همچنین، عدد درج شده روی نمودار برای هر سال ضرب نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی آن سال در تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی شده برای سال ۱۴۰۴ است. برای مثال، بزرگی درآمدهای مالیاتی نسبت به اندازه‌ی اقتصاد در سال ۱۳۹۴ برابر با ۲۳۰۴ هزار میلیارد تومان در اقتصاد امروز بوده است.

شکل ۷. نمودار نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی



مأخذ: سازمان امور مالیاتی کشور، قانون بودجه‌ی ۱۴۰۳ کل کشور، لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۴۰۴ کل کشور، مرکز آمار ایران و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. یادداشت: اعداد روی شکل مجموع درآمدهای مالیاتی و گمرکی معادل با تولید ناخالص داخلی سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) هستند.



همان‌طور که در شکل (۷) مشخص است، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۴ برابر ۵.۵٪ است. البته، در سال‌های اخیر این نسبت به طور پیوسته افزایش یافته؛ به طوری که در سال ۱۴۰۰ برابر ۳.۶٪ بوده است. با این حال، در مقایسه با سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶، این نسبت هم‌چنان کوچک‌تر است. بالاترین نسبت در سال‌های اخیر مربوط به سال ۱۳۹۵ است. برای رسیدن به نسبت سال ۱۳۹۵، درآمدهای مالیاتی باید به ۲۴۴۷ هزار میلیارد تومان برسد.

ماده‌ی (۲۶) قانون برنامه‌ی هفتم پیشرفت اشاره می‌کند که در پایان سال‌های برنامه، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی باید به ۱۰٪ افزایش پیدا کند. شکل ۷ نشان می‌دهد برای دستیابی به این هدف، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در بازه‌ی سال‌های ۱۴۰۴ تا ۱۴۰۷ باید چه عددی باشد. در این جدول، نسبت سال ۱۴۰۳ با توجه به قانون بودجه‌ی همان سال و نسبت سال ۱۴۰۷ برابر ۱۰٪ قرار داده شده است. برای سال‌های ۱۴۰۴ تا ۱۴۰۶، نسبت‌ها با درون‌یابی به دست آمده و اندازه‌ی گام‌ها در هر سال برابر فرض شده است. همان‌طور که در جدول (۴) مشخص است، برای رسیدن به هدف‌گذاری برنامه، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۴ باید برابر ۶.۳٪ تنظیم شود؛ در حالی که با توجه به مقدار ثبت‌شده در لایحه‌ی بودجه، این نسبت برابر ۵.۵٪ است. ارقام مندرج در سطر دوم جدول نشان می‌دهد که با توجه به برآورد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۴، درآمدهای مالیاتی مورد نیاز برای ایجاد این نسبت برابر ۲۲۷۴ هزار میلیارد تومان است. این رقم ۳۱۰ هزار میلیارد تومان بیش‌تر از درآمدهای مالیاتی لایحه ۱۴۰۴ است. به عبارت دیگر، در سال ۱۴۰۴ مجموع درآمدهای مالیاتی باید ۳۱۰ هزار میلیارد تومان (نسبت به رقم لایحه) افزایش یابد تا گام مناسب برنامه‌ریزی شده برای این سال در مسیر تحقق هدف‌گذاری برنامه‌ی هفتم برداشته شود.

افزایش نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی از ۵.۱٪ در بودجه‌ی ۱۴۰۳ به ۵.۵٪ در لایحه‌ی ۱۴۰۴ در حالی است که مالیات بر واردات رشد ۸۵ درصدی را نسبت به سال گذشته تجربه کرده است. به طور دقیق‌تر، نسبت مالیات بر واردات به تولید ناخالص در سال ۱۴۰۳ برابر ۰.۵۳٪ بوده که در سال ۱۴۰۴، به ۰.۷۳٪ رسیده است. بنابراین، از افزایش ۰.۴ واحد درصدی در نسبت مجموع درآمدهای مالیات به تولید ناخالص داخلی، ۰.۲ واحد درصد مربوط به مالیات بر واردات است.

در سال‌های گذشته، بخشی از درآمدهای مالیات بر ارزش افزوده در جدول ۱۴ (جدول منابع و مصارف هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها) گزارش می‌شد. در سال ۱۴۰۳، این درآمد مالیاتی برابر ۱۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. در نتیجه، مقدار مصوب درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۳ در واقع ۱۲۴۰ هزار میلیارد تومان است. با توجه به پیش‌بینی رشد ۳۵ درصدی تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۴، بدون گسترش تلاش‌های مالیاتی توسط سازمان امور مالیاتی کشور، درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۴ برابر ۱۶۷۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. بنابراین، نتیجه‌ی تلاش مضاعف سازمان امور مالیاتی کشور در کاهش فرارهای مالیاتی و بهبود فرآیندهای مالیات‌ستانی تنها ۳۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که معادل ۲.۵٪ از درآمدهای مالیاتی سال پیش از آن و در مقایسه با همین تغییر در سال‌های گذشته، کم‌تر است.

جدول ۴. پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی برای دست‌یابی به هدف‌گذاری برنامه‌ی هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

سال	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵	۱۴۰۶	۱۴۰۷	نیمه‌ی ۱۴۰۸
نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی	۵.۱٪	۶.۰۲٪	۷.۳٪	۸.۴٪	۹.۵٪	۱۰٪
درآمدهای مالیاتی با فرض تولید ناخالص داخلی ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)	۲,۲۲۵	۲,۶۱۳	۳,۰۰۱	۳,۳۸۹		

مأخذ: یافته‌های پژوهش بر اساس قانون بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ و قانون برنامه‌ی هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران. یادداشت: از درآمدهای مالیاتی، منظور مجموع درآمدهای مالیاتی (جمع درآمدهای مالیاتی و خالص حقوق ورودی گمرک) است. برای پیش‌بینی تغییرات لازم در درآمدهای مالیاتی، گام‌ها در هر نیم‌سال هم‌اندازه فرض شده است. برای سال ۱۴۰۳، درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه‌ی آن سال در نظر گرفته شده است. از آن‌جا که اجرای برنامه‌ی هفتم از مرداد ۱۴۰۳ الزامی شده است، پایان برنامه نیمه‌ی سال ۱۴۰۸ در نظر گرفته می‌شود.

۳-۳. منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی

در لایحه بودجه ۱۴۰۴ از محل صادرات نقدی نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی مجموعاً ۳۵ میلیارد دلار درآمد دیده شده است که از این مقدار ۳۷,۵ درصد آن سهم دولت، ۴۸ درصد سهم صندوق توسعه و ۱۴,۵ درصد سهم شرکت‌های ملی نفت و گاز است. جزئیات فروش درآمدهای نفتی و ارزیابی از تحقق فروش و درآمدهای نفتی در جدول (۵) ارائه شده است.

جدول ۵. برآورد تحقق منابع حاصل از صادرات نفت و گاز سهم دولت و استقرار از صندوق

۲۸ واحد درصد استقرار از صندوق توسعه (ت.م.۵)	مجموع درآمد سهم دولت (ت.م.۵)	درآمد خالص صادرات گاز (میلیارد دلار)	قیمت گاز (سنت بر متر مکعب)	حجم خالص صادرات گاز (میلیارد متر مکعب در سال)	درآمد صادرات نفت (میلیارد دلار)	حجم صادرات نفتخام و میعانات گازی (میلیون بشکه در روز)	قیمت نفت و میعانات گازی (دلار بر بشکه)	
۵۴۱	۵۰۹	۵۰۲	۳۲۰۵	۱۶	۲۹۰۸	۱,۳	۶۳	لایحه بودجه ۱۴۰۴
۴۴۰	۴۲۰	۳۰۹	۳۲۰۵	۱۲	۲۴	۱۰۱	۶۰	پیش‌بینی تحقق ۱۴۰۴

*نفت نیروهای مسلح که به صورت تهارتی است در محاسبات لحاظ نشده است.

همانطور که روشن است درآمدهای نفتی بودجه به فروش در نظر گرفته شده برای آن وابسته بوده و در صورت عدم تحقق فروش منابع حاصل از صادرات نفت تغییرات نسبتاً قابل ملاحظه‌ای پیدا می‌کند. بدین منظور جهت سنجش سناریوهای مختلف تحقق درآمدهای نفتی تحت فروش مختلف، تحلیل حساسیت منابع صادرات نفت در مقایسه با سناریوی لایحه دولت در جدول (۶) ارائه شده است.

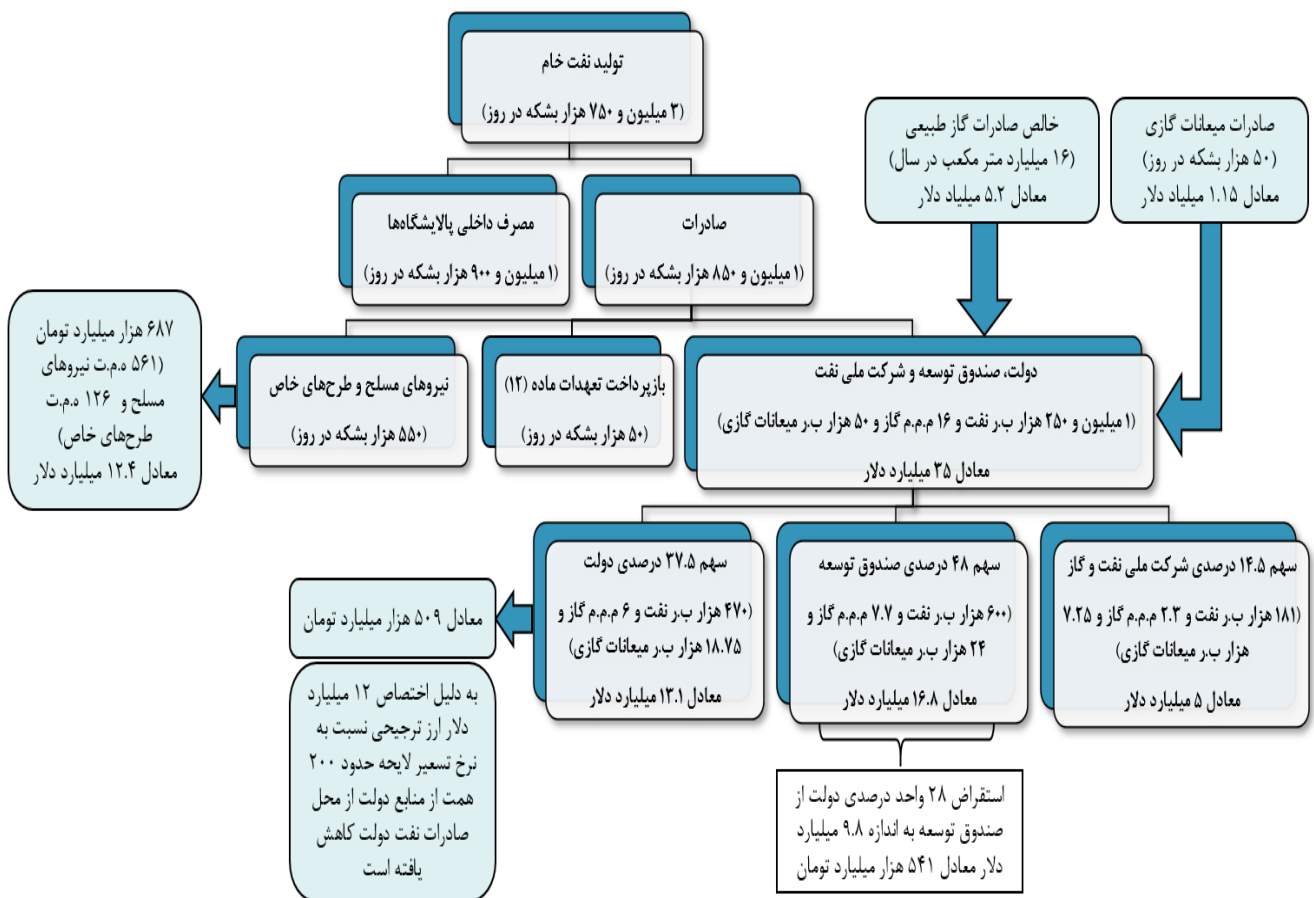


جدول ۶. تحلیل حساسیت درآمدهای نفتی دولت در سناریوهای مختلف

سناریو لایحه	سناریو لایحه						حجم صادرات (م.ب.ر.)	قیمت نفت (دلار بر بشکه)
	۱.۳	۱.۲۵	۱.۱۵	۱.۱	۱.۰۵	۱		
	۴۸۰	۴۵۸	۴۱۲	۳۹۰	۳۶۷	۳۴۵	۶۰	
	۵۰۰	۴۷۶	۴۳۰	۴۰۶	۳۸۳	۳۶۰	۶۲	
	۵۰۹	۴۸۶	۴۳۸	۴۱۵	۳۹۱	۳۶۷	۶۳	
	۵۱۹	۴۹۵	۴۴۷	۴۲۳	۳۹۹	۳۷۵	۶۴	
	۵۳۹	۵۱۴	۴۶۴	۴۳۹	۴۱۵	۳۹۰	۶۶	

همانطور که در قسمت‌های قبل ذکر شد، دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ از ورودی منابع صندوق توسعه استقراض می‌کند به طوری که از سهم ۴۸ درصدی صندوق توسعه، ۲۸ واحد درصد استقراض دولت در بودجه بوده و ۲۰ واحد درصد باقیمانده به صندوق توسعه واریز می‌شود. علاوه بر آن، بخش مهمی از مصارف خارج از بودجه که در لایحه ۱۴۰۴ تجمیع و یکپارچه گردیده، منابع صادرات تهاتری نفت نیروهای مسلح و سایر طرح‌های خاص است. لذا تصویر تحلیل منابع صادرات نفت و گاز در لایحه بودجه ۱۴۰۴ با پیچیدگی‌هایی همراه شده است. به منظور شفاف‌سازی صادرات نفتی و ارائه تصویر روشن و جامع از تسهیم منابع نفت در بودجه، جزئیات تولید، مصرف داخلی و صادرات نفت، میعانات گازی و گاز طبیعی در شکل (۸) ارائه شده است.

شکل ۸. نمودار تسهیم نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در بودجه



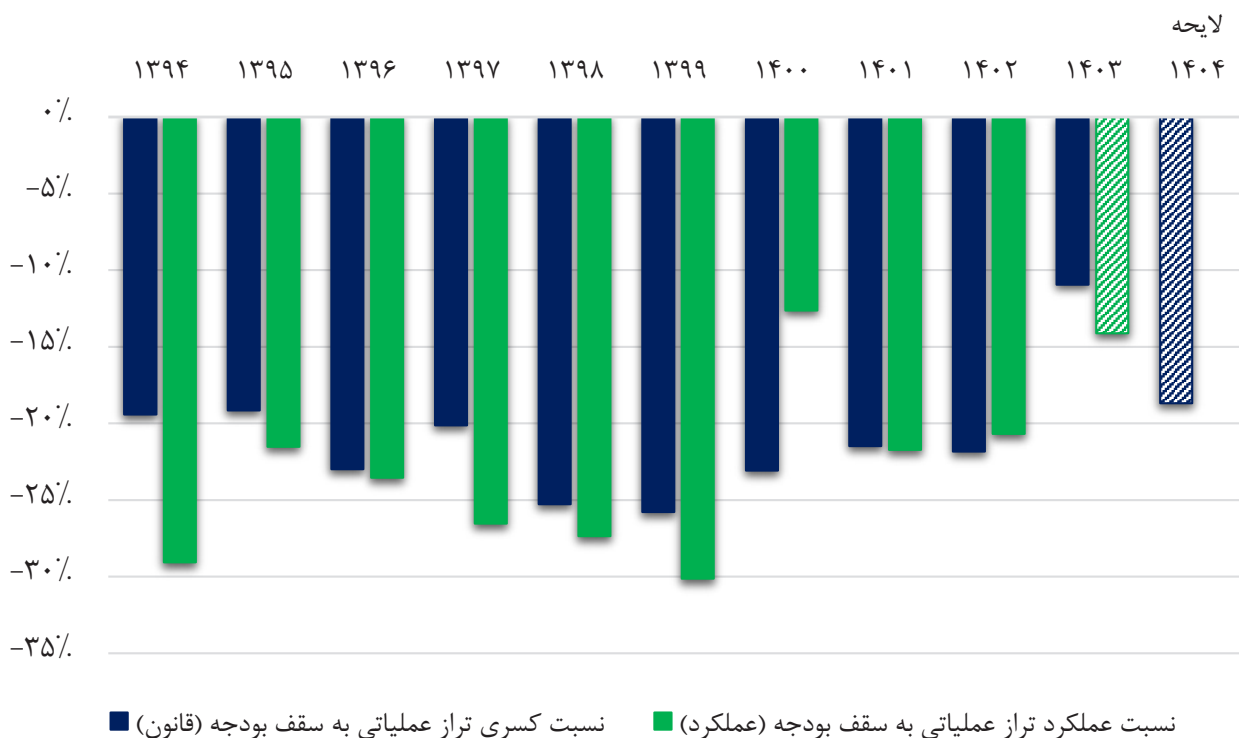
۳-۴. کسری تراز عملیاتی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با افزایش ۴۲ درصدی درآمدها و رشد ۵۵ درصدی اعتبارات هزینه‌ای، شکاف بین درآمدها و اعتبارات هزینه‌ای در مقایسه با سال گذشته افزایش یافته و به ۱۸۰۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. یکی از نکات قابل رؤیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ افزایش کسری تراز عملیاتی است. اما لایحه بودجه ۱۴۰۴ از این منظر با سال‌های گذشته به سادگی قابل مقایسه نیست. زیرا اقلام مهمی از مصارف هزینه‌ای که تا قبل از آن تحت شمول اعتبارات هزینه‌ای بودجه قرار نمیگرفت و اساساً انعکاسی در مصارف سند بودجه نداشت، در ارقام کلان لایحه بودجه ۱۴۰۴ منعکس شده است. با تجمیع و اضافه کردن مصارف خارج بودجه‌ای، اعتبارات هزینه‌ای رشد قابل توجهی پیدا کرده است. به بیان دیگر، کسری تراز عملیاتی بودجه سالهای گذشته بزرگتر از آن چیزی است که در سند بودجه منعکس و محاسبه می‌شد. به همین منظور، برای محاسبه نسبت‌های سازگار، ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۴ بر اساس تعریف (دامنه) بودجه سال ۱۴۰۳ تعدیل شده است. با لحاظ این اصلاحات در لایحه سال ۱۴۰۴ نسبت کسری تراز عملیاتی به سقف منابع بودجه عمومی ۲۱ درصد است که در مقایسه با رقم مصوب و پیش‌بینی از عملکرد سال ۱۴۰۳ افزایش یافته است. در شکل (۹) روند نسبت کسری تراز عملیاتی به منابع عمومی در طول ۱۰ سال گذشته قابل مشاهده است.

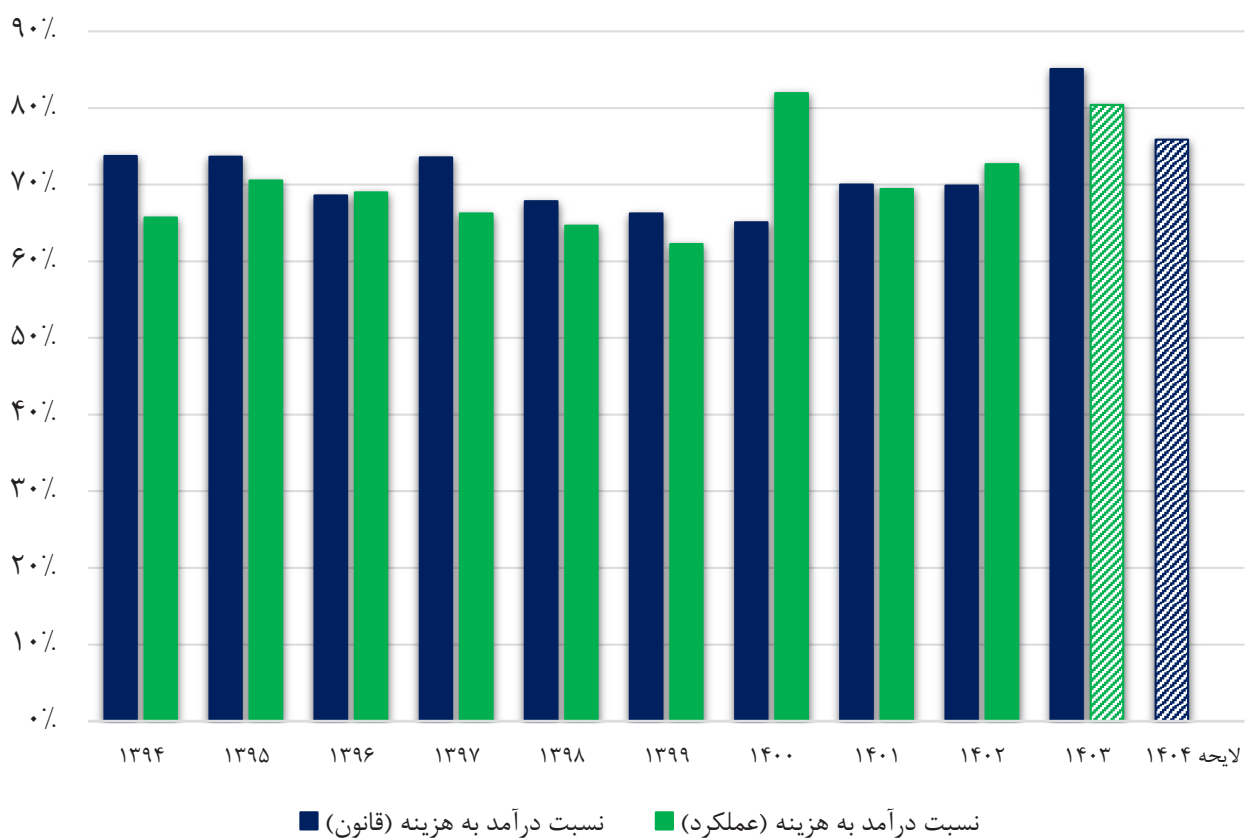
نسبت درآمد به هزینه در لایحه بودجه ۱۴۰۴ معادل ۷۳ درصد است و نشان‌گر این است که دولت تلاش دارد ۷۳ درصد از مصارف جاری کشور را از محل درآمدهای پایدار مانند درآمدهای مالیاتی تأمین نماید. این نسبت برای سال‌های اخیر در شکل (۱۰) نمایش داده شده است.



شکل ۹. نمودار نسبت کسری تراز عملیاتی به سقف بودجه عمومی



شکل ۱۰. نمودار نسبت درآمدها به هزینه‌ها



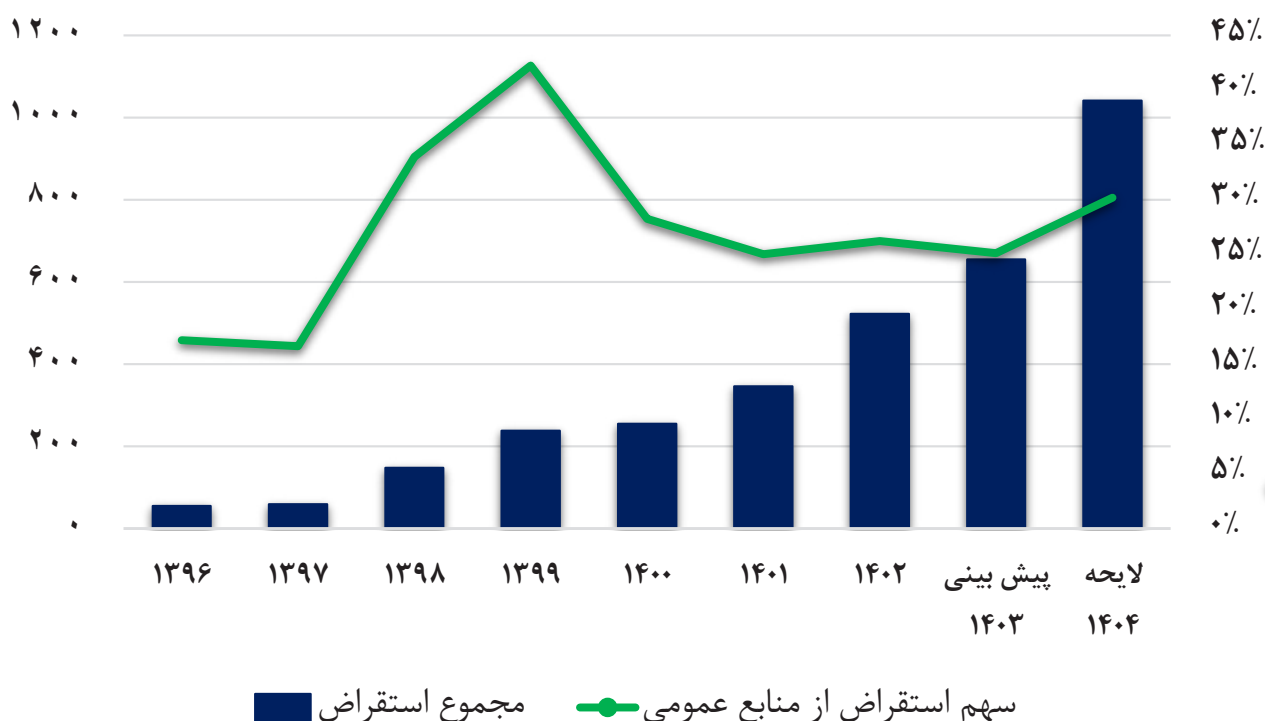
۴. کسری بودجه عمومی



«کسری بودجه» یکی از پرسامدترین واژگان فضای اقتصادی کشور است که در معانی مختلفی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در برخی از موارد آنچه تحت عنوان کسری بودجه استفاده می‌شود همان کسری تراز عملیاتی است اما به‌طور کلی نمی‌توان لفظ کسری بودجه را به کسری تراز عملیاتی اطلاق کرد. چنانچه طبق تعریف آن دسته از منابع که در بودجه عمومی از محل استقراض تأمین می‌شود و بر انباره بدهی دولت می‌افزاید، یعنی خالص انتشار اوراق بدهی و استقراض از صندوق توسعه ملی را کسری بودجه آشکار بدانیم، لایحه بودجه ۱۴۰۴ معادل ۷۷۱ هزار میلیارد تومان کسری دارد.

در خصوص کسری بودجه باید توجه داشت همه دولت‌ها کسری بودجه دارند و کسری بودجه پدیده مذمومی نیست و حتی کسری بودجه دولت تا اندازه‌ای لازم است. کاهش یا افزایش کسری بودجه نیز بسته به شرایط اقتصاد کلان باید هدفگذاری شود و اینگونه نیست که توصیه واحدی مبنی بر کاهش دائمی کسری بودجه و صفر کردن استقراض و انتشار بدهی دولت همواره وجود داشته باشد. دغدغه اصلی در رابطه با کسری بودجه دولت، علاوه بر اندازه آن نحوه تأمین و مدیریت آن است که اگر از شیوه‌های صحیح تأمین نشود می‌تواند آسیب‌زا باشد. در شکل (۱۱) عملکرد استقراض دولت از مجموع روش‌های انتشار اوراق مالی اسلامی و برداشت از صندوق توسعه ملی ترسیم شده است. به طور میانگین ۲۵ درصد از منابع عمومی در بودجه‌های سالیانه از محل استقراض تأمین شده است.

شکل ۱۱. نمودار مجموع انتشار اوراق و استفاده از منابع صندوق توسعه



مأخذ: گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق.



چالش اصلی بودجه دولت، کسری بودجه تأمین نشده (پنهان) است. یعنی آن بخشی از اختلاف درآمدها و هزینه‌های دولت که پس از لحاظ تمام منابع تجهیز شده از جمله انتشار اوراق بدهی، امکان تحقق ندارند و موجب می‌شود دولت تا انتهای سال ۱۴۰۴ قادر به پرداخت قسمتی از مصارف نگردد. برای این رقم که پشت بیش برآوردی منابع و کم برآوردی مصارف پنهان شده است، باید ضمن بررسی لایحه بودجه توسط مجلس چاره‌اندیشی شده و تأمین مالی شود (یا مصارف به همان اندازه صرفه‌جویی و کاهش یابد). با توجه به برآورد و ارزیابی کارشناسی از پیش‌بینی رقم تحقق منابع پیشنهادی دولت در سال ۱۴۰۴، در جدول (۷) کسری احتمالی تأمین نشده سال ۱۴۰۴ ارائه شده است.

جدول ۷. برآورد کسری احتمالی لایحه بودجه ۱۴۰۴

مجموع مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۴: ۵۹۸۷ هزار میلیارد تومان						
درآمدها	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز	هدفمندی و سایر	استقراض از صندوق توسعه ملی	واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال	انتشار اوراق مالی اسلامی	
۲۲۷۵	۵۰۹	۹۱۱	۵۴۱	۱۳۵	۷۰۰	لایحه دولت (م.ت.ه)
۱۰۰%	۸۳%	۹۱٪	۸۱٪	۶۳%	۱۰۰%	پیش‌بینی درصد تحقق
۲۲۷۵	۴۲۰	۸۳۲	۴۴۰	۸۵	۷۰۰	پیش‌بینی میزان تحقق (م.ت.ه)
۰	۸۹	۸۰	۱۰۱	۵۰	۰	بیش‌برآوردی (م.ت.ه)
کسری احتمالی تأمین نشده: ۳۲۰ هزار میلیارد تومان						

در ادامه توضیحات بیشتری برای ارزیابی اقلام اصلی منابع لایحه ۱۴۰۴ و برآورد میزان عدم تحقق آن ارائه شده است:

۱. **درآمدهای مالیاتی و گمرکی:** با توجه به نرخ تورم و هوشمند سازی و مبتنی بر داده شدن نظام مالیاتی درآمدهای مالیاتی سال ۱۴۰۴ قابلیت تحقق بالاتر از ارقام پیشنهادی لایحه بودجه ۱۴۰۴ را دارند. در نتیجه پیش‌بینی می‌شود درآمدهای مالیاتی سال ۱۴۰۴ بالغ بر ۱۷۰۰ هزار میلیارد تومان و به طور کامل محقق شود. پیش‌بینی از عملکرد درآمدهای گمرکی در سال ۱۴۰۳ نیز حدود ۷۰ درصد، معادل ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است که در صورت افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی و افزایش حجم واردات خودرو، درآمدهای گمرکی میزان تحقق آن افزایش خواهد یافت. اگرچه رقم پیشنهادی لایحه ۱۴۰۴ در خصوص درآمدهای گمرکی با بیش برآوردی همراه است اما در مجموع تحقق کامل سرفصل درآمدها در سال ۱۴۰۴ دور از انتظار نیست.

۲. **درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز و استقراض از صندوق توسعه:** مطابق بررسی‌های انجام شده انتظار می‌رود در سال ۱۴۰۳ منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی و خوراک تحویلی به پتروشیمی‌ها (میعانات گازی فروش داخل) به میزان ۴۴۰ هزار میلیارد تومان محقق شود. پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۴ معادل ۴۲۰ هزار میلیارد ریال از محل سهم دولت از صادرات نفت و گاز و میعانات گازی حاصل شده و در نتیجه رقم درآمد نفتی در لایحه ۱۴۰۴ حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان بیش برآوردی دارد. همچنین در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ استفاده از منابع صندوق توسعه پیش‌بینی نشده بود اما با اخذ مجوز در طی سال ۳۵۰ هزار میلیارد تومان از صندوق برداشت شد. از آنجا که سرجمع صادرات نفت و گاز کمتر از رقم لایحه بودجه برآورد می‌شود، استقراض ۲۸ واحد درصدی دولت از

سهام صندوق توسعه نیز تحت تأثیر قرار گرفته و کمتر برآورد می‌شود. از این منظر، پیش‌بینی می‌شود استقراض دولت از صندوق توسعه در سال ۱۴۰۴ معادل ۴۴۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود و لایحه دولت ۱۰۱ هزار میلیارد تومان بیش برآوردی دارد.

۳. واگذاری شرکت‌های دولتی: با توجه به وصول دو قسط از واگذاری هلدینگ خلیج فارس در سال ۱۴۰۴ به میزان ۲۷ همت و همچنین حصه نقدی ۱۰ الی ۲۰ درصدی معمول در واگذاری‌ها پیش‌بینی می‌شود وجوه حاصل از واگذاری حداکثر به ۸۵ هزار میلیارد تومان بالغ گردد. در نتیجه لایحه دولت از محل واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال ۵۰ هزار میلیارد تومان کسری دارد.

۴. انتشار اوراق مالی اسلامی: در سال ۱۴۰۳، ۲۵۵ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی از محل مجوز قانون بودجه و ۵۰ هزار میلیارد تومان مازاد بر سقف بودجه منتشر شد. با توجه به ارزیابی از تقاضای اوراق از جمله تکالیف بانک‌ها و صندوق‌های درآمد ثابت، پیش‌بینی می‌شود فروش اوراق مالی اسلامی طبق ارقام لایحه ۱۴۰۴، به صورت ۱۰۰ درصدی محقق شود.

۵. نکات مهم اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌گذاری



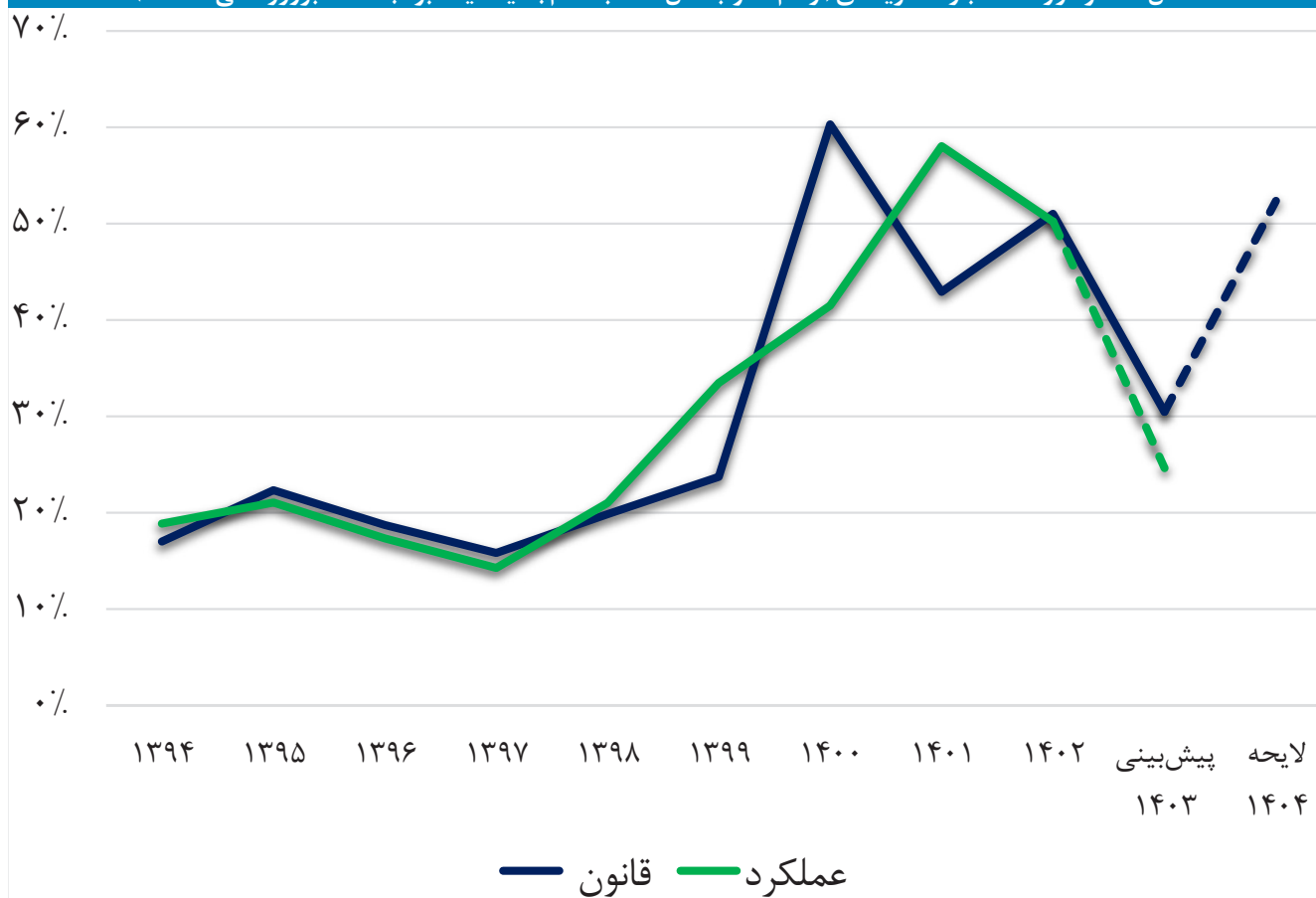
با تمرکز بر قسمت‌های مختلف منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۴ می‌توان رویکرد کلی دولت در تدوین لایحه بودجه را استخراج نمود. در هر یک از این محورها مسائل مهمی وجود دارد که بررسی آن‌ها حائز اهمیت است. محدودیت‌های بودجه‌ای از یک طرف و ضرورت مسائل کشور از طرف دیگر، شرایطی را رقم می‌زند که دولت‌ها در معرض انتخاب و ارجحیت‌دادن برخی از موضوعات هستند. در این شرایط، روشن ساختن جنبه‌های مختلف مسائل اساسی و پیامدهای مثبت و منفی اقدامات بودجه‌ای ضرورت دارد.

۵-۱. اعتبارات هزینه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، اعتبارات هزینه‌ای بالغ بر ۴۰۰۰ هزار میلیارد تومان بوده و پس از اعمال تعدیلات ناشی از یکپارچه و شفاف سازی مصارف این بخش نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۳، ۵۵ درصد رشد داشته است. قسمت عمده مصارف بودجه عمومی متعلق به اعتبارات هزینه‌ای است و ۶۸ درصد از کل مصارف را تشکیل می‌دهد. از سال ۱۴۰۰ رشد اعتبارات هزینه‌ای به سطوح بالاتری افزایش یافته است که بخشی از آن ناشی از افزایش سطوح تورم در سال‌های اخیر است. از حیث رشد اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۴۰۳ در مقایسه با سال‌های دیگر استثنا بوده و به دلیل رشد محدود حقوق و دستمزد کارکنان دولتی رشد کمی داشته است. اگر چه بخشی از افزایش رقم اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در اثر تجمیع و یکپارچه‌سازی بودجه است، اما مطابق شکل (۱۲) چنانچه ارقام مصوب ۱۴۰۳ نیز مانند لایحه ۱۴۰۴ بروزسانی شوند، همچنان رشد اعتبارات هزینه‌ای مقدار قابل توجهی است. در شکل (۱۲) نسبت اعتبارات هزینه‌ای به کل مصارف در سال‌های اخیر قابل مشاهده است.



شکل ۱۲. نمودار رشد اعتبارات هزینه‌ای (ارقام مصوب سال ۱۴۰۳ با اقلام جدید لایحه بودجه ۱۴۰۴ برورسانی شده‌اند)



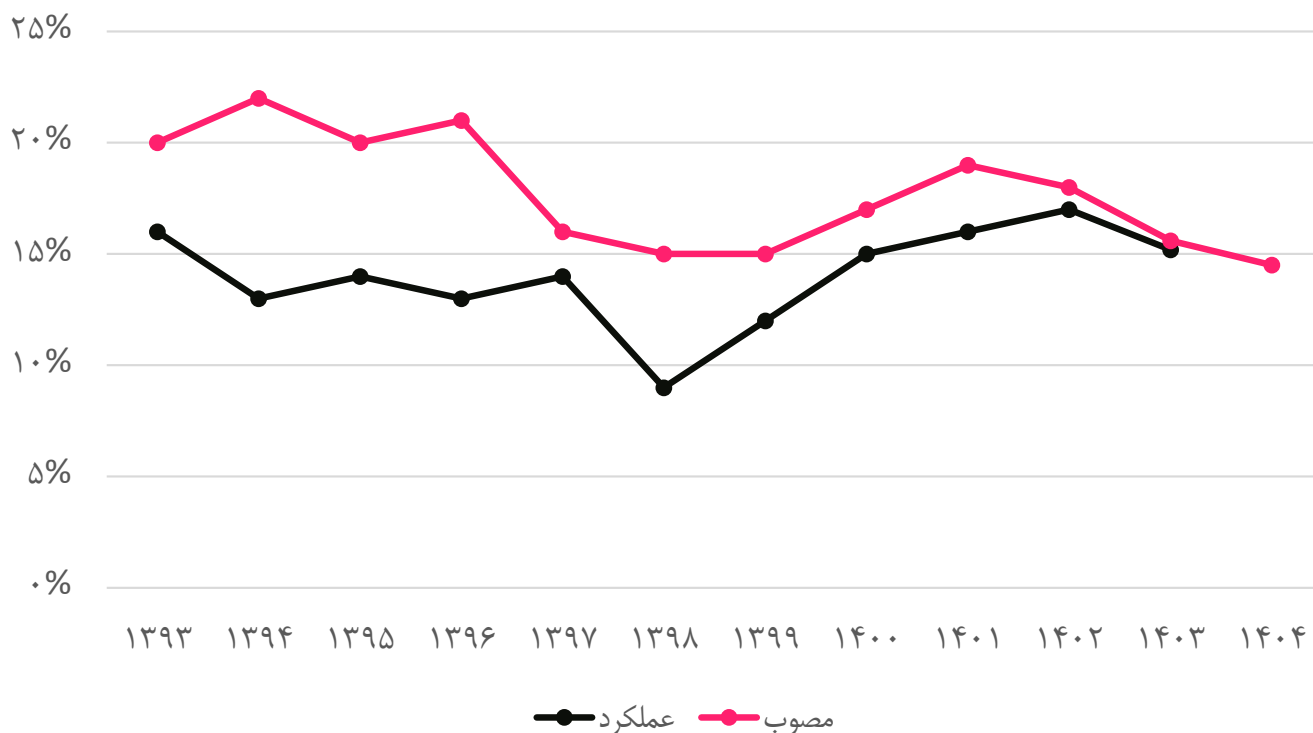
مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق.

توجه به نکات فوق از این حیث حائز اهمیت است که نشان می‌دهد اعتبارات هزینه‌ای به‌نوعی هسته سخت مصارف بودجه را تشکیل می‌دهد و افزایش کارایی این بخش از مصارف یکی از ضروری‌ترین اقدامات لازم در راستای اصلاح ساختار بودجه است. در این راستا یکی از محورهای قابل توجه، حقوق و دستمزد کارکنان دولت است. این اعتبارات هزینه‌ای بین دستگاه‌های اجرایی جدول (۷) لایحه بودجه توزیع خواهد شد و در صورت تصویب، در سال‌های آینده نیز مبنای رشد و اختصاص اعتبارات هزینه‌ای قرار می‌گیرد. از این جهت، رشد هزینه‌ها در یک سال بر مصارف و کسری بودجه سال‌های آینده نیز اثر می‌گذارد.

۲-۵. سرمایه‌گذاری عمومی

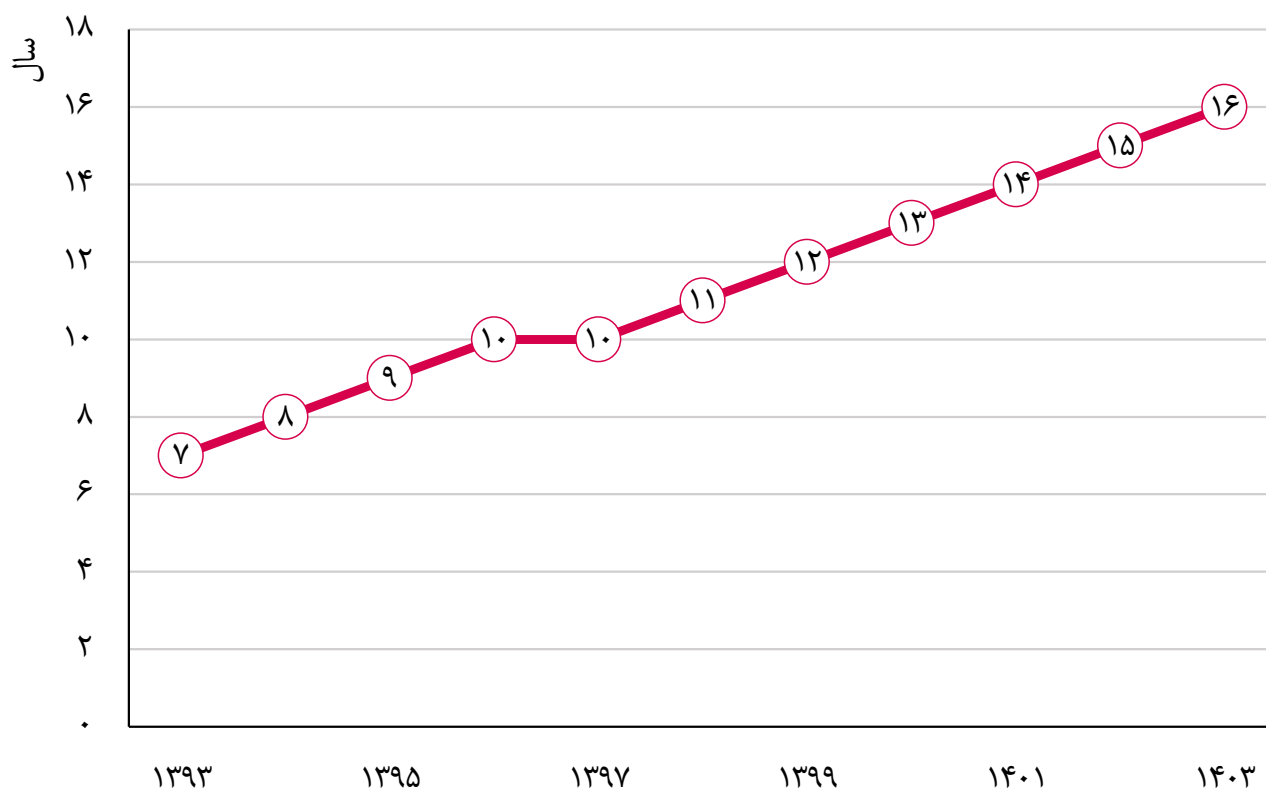
سرمایه‌گذاری عمومی همان تخصیص منابع مالی توسط دولت یا نهادهای عمومی برای ایجاد و بهبود زیرساخت‌ها، خدمات عمومی و پروژه‌های اجتماعی است که در کشور ما بیشتر تحت عنوان «اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای»، یا به بیان ساده‌تر «بودجه عمرانی»، شناخته می‌شود. به این ترتیب، بدیهی است که یکی از مهم‌ترین کارکردهای بودجه، تأمین مالی برای طرح‌های عمرانی دولت، و تعیین میزان سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف مانند آموزش، بهداشت، حمل‌ونقل، فناوری و غیره است. در شکل ۱۳ روند سهم این اعتبارات از مجموع مصارف عمومی دولت ارائه شده است. باید توجه داشت که ارقام مربوط به لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به جهت ایجاد امکان مقایسه با سال‌های گذشته، تعدیل شده‌اند و اعتباراتی که سابقاً فرابودجه‌ای محسوب می‌شدند، از آن خارج شده است.

شکل ۱۳. نمودار سهم اعتبارات عمرانی از مجموع مصارف عمومی



همانطور که در شکل بالا نیز روشن است، سهم بودجه عمرانی با در نظر گرفتن تعدیلات از مجموع مصارف عمومی در لایحه سال ۱۴۰۴ به کمتر از ۱۵ درصد رسیده است که این کاهش سهم، عموماً ناشی از افزایش هزینه‌های جاری دولت است که با نگاه کوتاه‌مدت اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شوند. این در حالی است که اگر افق برنامه‌ریزی را بلندتر در نظر بگیریم، از قضا سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی فوریت و ضرورت بیشتری دارند و عدم توجه به این امر فرصت‌های رشد و توسعه اقتصادی را محدود کرده و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی یا خارجی را دشوارتر می‌سازد. یکی از پیامدهای نامطلوب کاهش سهم اعتبارات عمرانی، افزایش عمر طرح‌ها، بالا رفتن استهلاک طرح‌های نیمه‌ساخته و تأخیر در بهره‌مندی جامعه از سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته است.

شکل ۱۴. نمودار میان‌عمر طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی



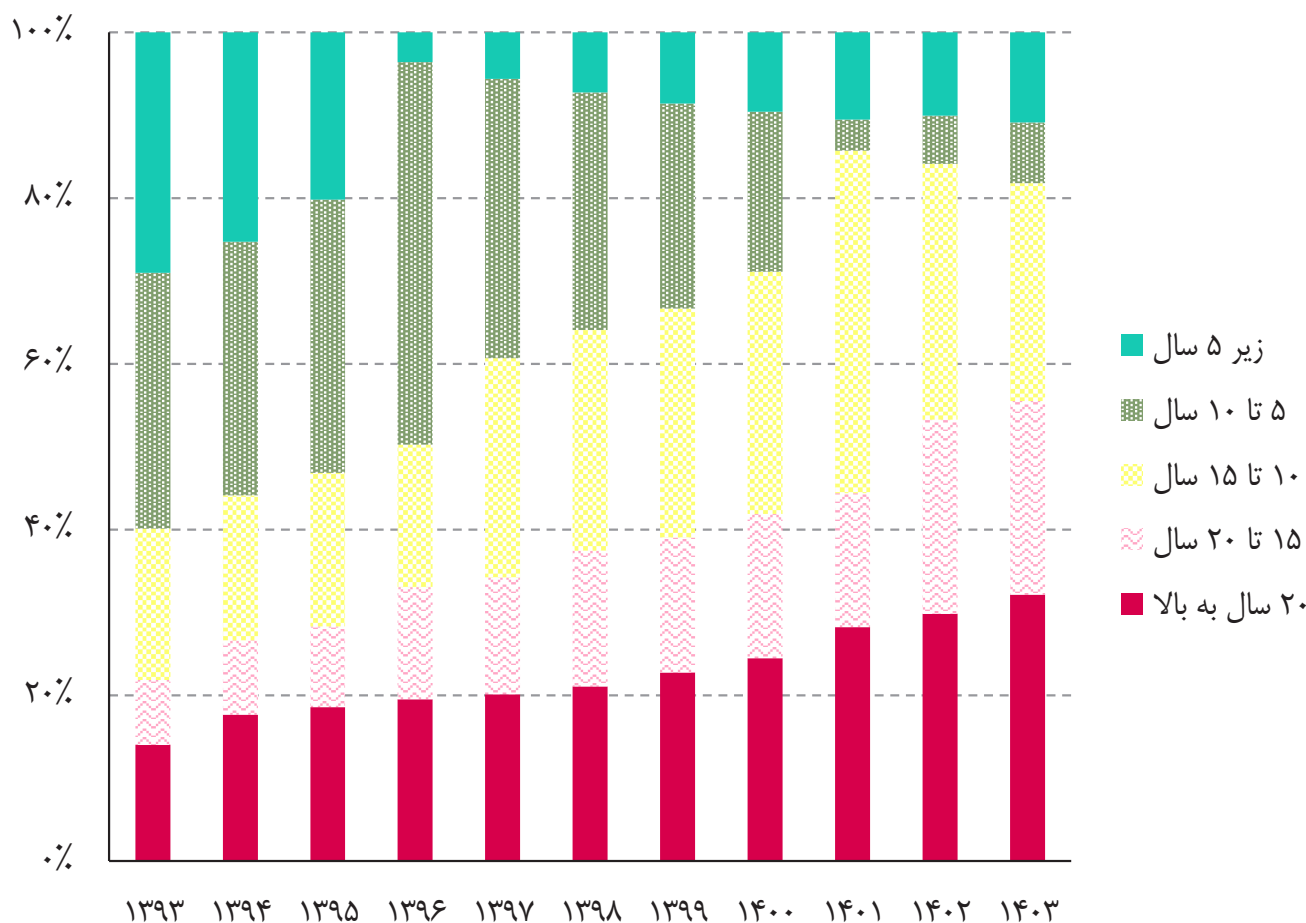
علاوه بر محدودیت‌های مالی دولت، یکی از مشکلات ساختاری در مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی (برنامه‌ریزی عمرانی)، غیرواقعی بودن برنامه‌ریزی‌ها در زمینه پیش‌برد طرح‌های عمرانی است که اگرچه بخش مهمی از آن ریشه در مسائل مالی (عدم تأمین منابع مالی مورد نیاز) دارد، اما پایین بودن بهره‌وری و ضعف در مدیریت و برنامه‌ریزی نیز آشکار است. برای نمونه، در شکل ۱۴ کیفیت برنامه‌ریزی برای اتمام طرح‌ها در افق یک‌ساله در قوانین بودجه سنواتی قابل مشاهده است. براساس این شکل، در اغلب بودجه‌های سال‌های اخیر بیش از ۸۰ درصد طرح‌هایی که قرار بود در همان سال به اتمام برسند، به بودجه سال بعدی منتقل شده‌اند که نشان‌دهنده ضعف در برنامه‌ریزی طرح‌ها عمرانی، حتی در یک افق یک‌ساله و کوتاه‌مدت است.

شکل ۱۵. چند درصد از طرح‌هایی که قرار بود در همان سال بودجه به اتمام برسند، به سال بعد منتقل شده‌اند؟



از آنجا که در کوتاه‌مدت و با در نظر گرفتن محدودیت‌های مالی دولت، تأمین منابع لازم برای افزایش مصارف عمرانی دولت چندان واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد، افزایش کارایی این مخارج اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند تا با صرف این منابع محدود، بیشترین طرح‌ها با بالاترین میزان منفعت اجتماعی به بهره‌برداری رسیده و اقتصاد کشور از خروجی آن بهره‌مند شود. متأسفانه در سال‌های اخیر، انباشت طرح‌های عمرانی به جامانده از سال‌های دور و عدم تعیین تکلیف این طرح‌ها باعث شده تا از یکسو منابع محدود بین تعداد زیادی از طرح‌ها توزیع شود و اتمام هر طرح را به تأخیر بیندازد و از سوی دیگر، بخشی از منابع صرف طرح‌هایی قدیمی شود که ضرورت پیش‌برد آن‌ها در شرایط کنونی اقتصاد کشور محل تردید است. شکل ۱۵ ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی (پیوست ۱) را به تفکیک قدمت طرح‌ها نمایش می‌دهد. همانطور که مشخص است، در سال‌های اخیر، بیش از ۸۰ درصد طرح‌ها ۱۰ سال یا بیشتر از آغازشان می‌گذرد.

شکل ۱۶. نمودار ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی به تفکیک قدمت طرح



برای درک ضرورت غربالگری یا به‌روزرسانی طرح‌های رسوب کرده در قوانین بودجه، خوب است تعریف قانونی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (عمرانی) را بر اساس بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور یا ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بررسی شود: «مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرائی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا می‌گردد و منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک‌داری‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود...».

با توجه به این تعریف و بررسی ترکیب طرح‌های قدیمی و جدید (شکل ۱۶)، گویی همچنان عمده تمرکز برنامه‌ریز عمرانی معطوف به تحقق بخشیدن به اهداف برنامه‌های توسعه پنج‌ساله چهارم، پنجم یا نهایتاً ششم است و فضای مالی برای پیگیری اهداف برنامه هفتم بسیار محدود شده است. این در حالی است که اولویت‌های کشور، نیازهای جامعه، فناوری‌های ساخت و شرایط زیست‌محیطی نیز در این سال‌ها تغییراتی بنیادین داشته و حداقل کار لازم این است که ادامه‌دادن طرح‌هایی که بیش از ۱۵ یا ۲۰ سال از عمر آن‌ها می‌گذرد، مشروط به تجدید مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی باشد.



۶. رویکردهای لایحه بودجه ۱۴۰۴ در حوزه استقراض و مدیریت بدهی های دولت

۶-۱. تسهیم منابع نفتی دولت و صندوق توسعه

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ معادل ۵۴۱ هزار میلیارد تومان از صندوق توسعه ملی استقراض شده است. چگونگی تسهیم منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز و استقراض های مختلف از صندوق توسعه ملی یکی از مسائل بسیار مهم در بودجه های سنواتی است. نوسانات شدید منابع حاصل از صادرات نفت و گاز در سال های اخیر بودجه عمومی کشور را دچار کسری های شدیدی نموده است و انضباط مالی دولت ها را کاهش داده است. برداشت های بی رویه از منابع صندوق توسعه ملی در سال های اخیر (و حساب ذخیره ارزی در سال های قبل تر)، بهره گیری بهینه از این منابع را در راستای سرمایه گذاری در زیرساخت های اقتصادی و مولد کشور بسیار محدود نموده است. از سوی دیگر، اصابت نوسانات حاصل از تغییرات منابع نفتی به بودجه عمومی، امکان برنامه ریزی بلندمدت و بین سالی را سلب کرده و بودجه عمومی را به شدت تحت تأثیر قرار می دهد.

برای اصلاح قاعده مالی و کمک به اینکه صندوق توسعه ملی بتواند نقش ثبات سازی و زمینه سازی برای جلوگیری از بیماری هلندی را فراهم کند باید تمام منابع نفتی (پس از کسر سهم شرکت ملی نفت) به صندوق واریز شده و منابع نفتی به صورت رقم ثابت دلاری وارد بودجه دولت شود. در این صورت نوسانات ناشی از قیمت جهانی نفت و کم و زیاد شدن میزان صادرات نفت بر افزایش یا کاهش بودجه عمومی تأثیری نگذاشته و پیش بینی پذیری بودجه و اقتصاد کشور را بهبود می دهد. روند بلندمدت تجربه عملکرد صندوق توسعه ملی هم نشان می دهد همه دولت ها به طور میانگین رقم تقریباً مشخصی از صندوق توسعه برای مصارف بودجه ای برداشت کرده اند. در سال هایی که اجازه برداشت از صندوق توسعه در قانون بودجه داده نشده است، به دلیل کسری شدید بودجه در طول سال، دولت ها ناگزیر از درخواست مجوز برداشت از صندوق توسعه شده اند.

به نظر می رسد استقراض های درون سالی از صندوق توسعه ملی لزوماً ناشی از اتفاقات غیر قابل پیش بینی نبوده و چنانچه پیش از ارائه لایحه بودجه مجوز استقراض از صندوق توسعه ملی از مقام معظم رهبری اخذ شده و در لایحه ارسالی دولت به مجلس رقم استقراض از صندوق نیز دیده شود، برنامه ریزی مالی دولت بهتر قابل ارزیابی و پیش بینی پذیرتر است. علاوه بر آن، استقراض از درون سالی از منابع صندوق توسعه به سیاست گذاری ارزی و پولی بانک مرکزی نیز آسیب می رساند و تعیین آن در قانون بودجه به بهبود عملکرد بانک مرکزی نیز کمک خواهد کرد. همچنین، اخذ مجوز از مراجعی مانند شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوا صلاحیت قانون گذاری مجلس را مخدوش کرده و شفافیت مصارف آن را کاهش می دهد. از این رو، درج رقم استقراض از صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ اقدام مثبتی در جهت ایجاد شفافیت بیشتر و ثبات سیاست های مالی دولت است.

۶-۲. واگذاری دارایی های مالی

در لایحه بودجه ۱۴۰۴ منابع حاصل از واگذاری دارایی های مالی معادل ۱۳۸۰ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده است. این سقف نسبت به مجوز قانون بودجه ۱۴۰۳ برای واگذاری دارایی های مالی ۳۳۳ درصد رشد داشته است. در جدول ۸ ارقام قانون و عملکرد ۱۴۰۳ به همراه ارقام لایحه ۱۴۰۳ ارائه شده است. همان طور که مشاهده می شود سقف لایحه بودجه ۱۴۰۳ با در نظر گرفتن ۵۴۱ هزار میلیارد تومان استقراض از منابع صندوق توسعه ملی محاسبه شده است. همچنین در لایحه ۱۴۰۴، سقف فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی، ۷۰۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که ۲۰۰ هزار میلیارد تومان از آن برای اجرای ماده ۱۰ قانون برنامه هفتم پیشرفت جهت سیال سازی بدهی های دولت لحاظ شده است. با در نظر گرفتن این موارد، اگر ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۳ را با استاندارد قانون بودجه ۱۴۰۳ بازنویسی کنیم، رشد لایحه ۱۴۰۴ به قانون ۱۴۰۳، حدود ۱۰۰ درصد خواهد بود.



جدول ۸. مقایسه ارقام واگذاری داری‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

رشد لایحه ۱۴۰۴ به قانون ۱۴۰۳	۱۴۰۳			شرح	
	۱۴۰۴ لایحه	پیش‌بینی عملکرد سال	عملکرد شش‌ماهه		قانون
٪۱۷۵	۷۰۰	۳۰۵	۱۴۹	۲۵۵	منابع حاصل از فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی
٪۱۲۵	۱۳۵	۲۷	۱۵	۶۰	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی
۰	۴	۴	۲	۴	سایر واگذاری داری‌های مالی
-	۵۴۱	۳۶۴	۱۴	۰	برداشت از صندوق توسعه ملی
۹۷٪	۱۳۸۰	۷۰۰	۱۸۰	۳۱۹	واگذاری داری‌های مالی

۳-۶. انتشار اوراق مالی اسلامی

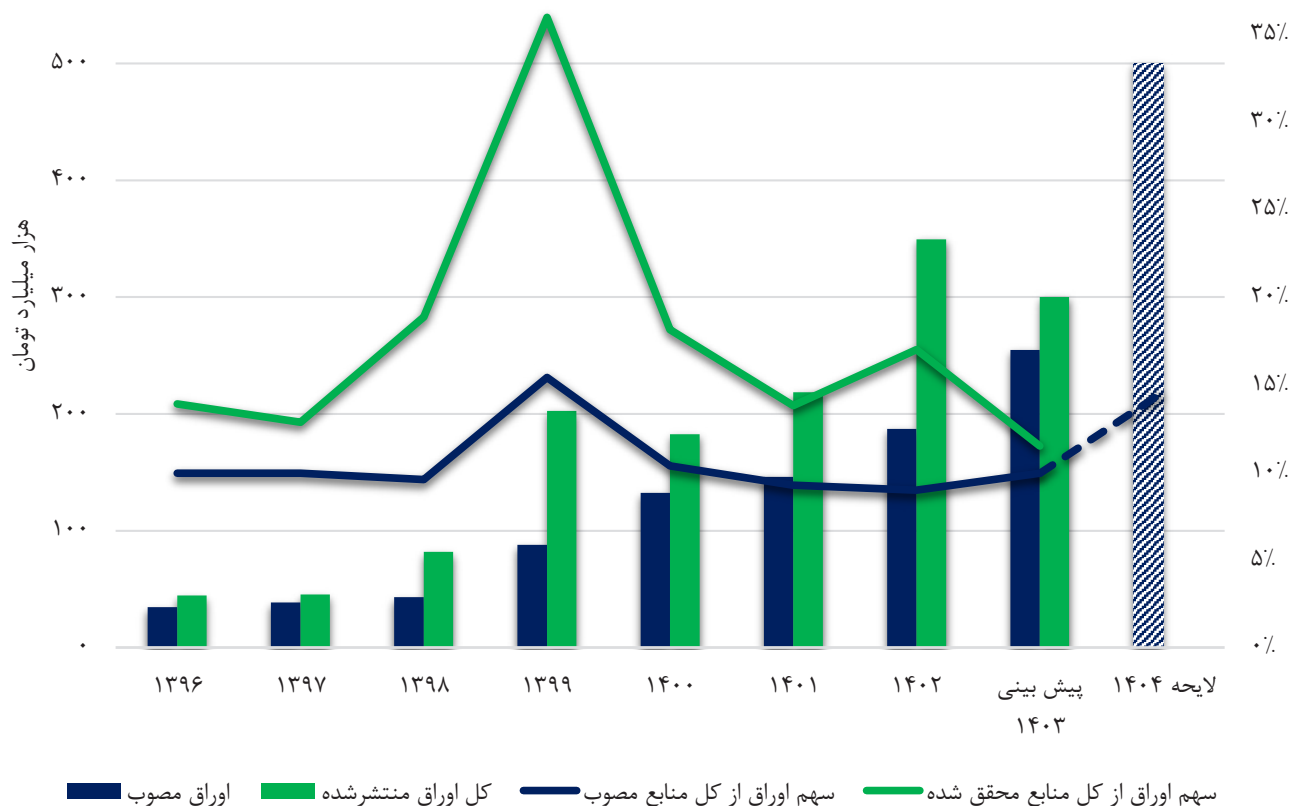
در لایحه‌ی بودجه ۱۴۰۴، سقف منابع حاصل از فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی ۷۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. این رقم با لحاظ ۲۰۰ هزار میلیارد تومان بابت اجرای ماده ۱۰ قانون برنامه هفتم پیشرفت محاسبه شده است. در بخشی از بند ب این ماده بیان می‌شود که «معادل طلب حسابرسی شده مؤسسات اعتباری از دولت و شرکت‌های دولتی، اوراق مالی اسلامی با سررسید حداکثر پنج‌سال در اختیار مؤسسات اعتباری طلبکار قرار می‌گیرد. اوراق مالی اسلامی مربوط به بدهی دولت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) و اوراق مالی اسلامی مربوط به بدهی شرکت‌های دولتی توسط شرکت دولتی بدهکار منتشر و تضمین می‌شود.»^۱ مطابق این بند، در لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۴، دولت قصد دارد ۲۰۰ هزار میلیارد تومان از بدهی‌های خود را با انتشار اوراق مالی اسلامی، سیال‌سازی کند. به عبارت دیگر، این ۲۰۰ هزار میلیارد تومان، منابعی برای دولت ایجاد نخواهد کرد و صرف تغییر شکل بدهی‌های پیشین خواهد شد. از سوی دیگر از آنجا که مطابق قانون برنامه هفتم پیشرفت، اوراق مالی اسلامی مورد اشاره در این بند «صرفاً قابل مبادله بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر و با بانک مرکزی است و قابل واگذاری به دیگران نمی‌باشد و حسب مورد توسط دولت یا شرکت دولتی منتشرکننده تا پایان برنامه باز خرید یا با اوراق مالی اسلامی جدید جایگزین می‌شود»^۲؛ بنابراین این اوراق مالی اسلامی وارد بازار اوراق نخواهد شد. با توجه به این موضوع، سقف اوراقی که جدید منتشر می‌شود و در بازار قابل معامله است ۵۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

با توجه به اینکه سال آینده حدود ۲۷۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی سررسیده می‌شود، انتشار ۵۰۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی جدید یعنی خالص تأمین مالی دولت صرفاً ۲۳۰ هزار میلیارد تومان است. در شکل (۱۷) میزان اوراق منتشره طی چند سال گذشته مطابق قوانین بودجه و عملکرد، ترسیم شده و سهم اوراق از منابع عمومی نیز نشان داده است.^۳ استون‌های موجود در نمودار که با محور سمت چپ سنجیده می‌شود ارقام مصوب و محقق شده انتشار اوراق را نشان می‌دهد. خطوط ترسیم‌شده که با محور سمت راست سنجیده می‌شود سهم اوراق مالی از منابع بودجه عمومی را در حالت مصوب و محقق شده نشان می‌دهد. در رابطه با نمودار دو نکته شایان ذکر است؛ اولاً مقایسه سهم اوراق در حالت مصوب و عملکرد نشان می‌دهد که ارقام مصوب در ابتدای سال، در نهایت تغییرات قابل ملاحظه‌ای می‌یابد و سهم اوراق بدهی در منابع بودجه افزایش می‌یابد. ثانیاً، سهم اوراق از کل منابع محقق شده بیانگر این مطلب است که علی‌رغم افزایش اسمی میزان اوراق منتشره، سهم انتشار اوراق در مقایسه از عملکرد منابع بودجه عمومی از سال ۱۳۹۹ روند کاهشی داشته است. ثالثاً این نمودار صرفاً وضعیت انتشار اوراق را نشان می‌دهد و با مشاهده آن نمی‌توان در مورد کلیت استقراض نتیجه‌گیری نمود. ممکن است در برخی از سال‌ها انتشار اوراق کاهش یافته و در عوض استفاده از منابع صندوق توسعه ملی افزایش یافته باشد.

۱. قانون برنامه هفتم پیشرفت.

۲. در سال ۱۴۰۱، ۷۵ هزار میلیارد تومان از اوراق مالی جهت پوشش کسری منابع هدفمندی بارانه‌ها منتشر شده است و منابع حاصل از آن در بودجه عمومی مورد استفاده قرار نگرفته است. با توجه به اینکه کل اوراق منتشره در نمودار ذکر شده، مبلغ فوق نیز در نمودار منعکس شده است.

شکل ۱۷. نمودار وضعیت واگذاری اوراق بدهی

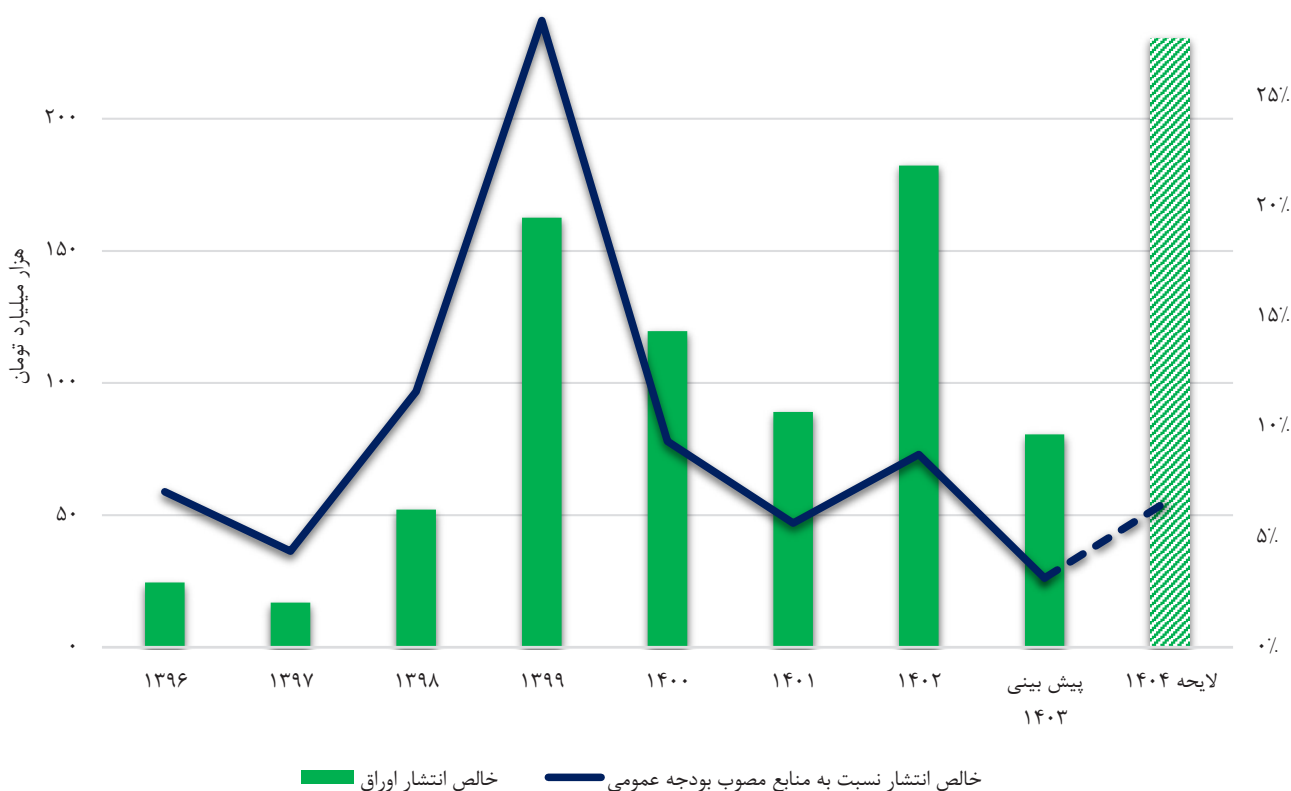


مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت و محاسبات تحقیق.

در شکل (۱۸) خالص انتشار اوراق مالی^۱ (محور سمت چپ) و خالص انتشار نسبت به منابع مصوب (محور سمت راست) قابل مشاهده است. خالص انتشار اوراق در لایحه ۱۴۰۴ حدود ۵ درصد از منابع بودجه عمومی است. در واقع دولت بنا ندارد از محل اوراق، قرض جدید قابل توجهی ایجاد نماید. ضمن آنکه رقم ۲۳۰ هزار میلیارد تومان خالص تأمین مالی جدید با تعدیل نسبت به نرخ تورم از ارقام عملکرد سالهای گذشته فاصله چندانی نداشته و در محدوده مشابهی است.

۱. منظور از خالص انتشار، تفاوت واگذاری و بازپرداخت اصل اوراق مالی است.

شکل ۱۸. نمودار خالص انتشار اوراق بدهی



مأخذ: مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت و محاسبات تحقیق.

۴-۶. وضعیت بازار بدهی

مطابق با آمار مردادماه سال جاری که توسط سازمان بورس و اوراق بهادار منتشر شده است، تعداد ۱۴۸ صندوق سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت به ارزش حدود ۶۲۷ هزار میلیارد تومان در بازار سرمایه فعال بودند^۱ که از این میزان حدود ۲۷۰ هزار میلیارد تومان در اوراق بهادار با درآمد ثابت (اعم از اوراق بدهی دولت) معادل حدود ۴۳ درصد از کل اندازه صندوق‌های مزبور سرمایه‌گذاری شده است. همچنین حدود ۲۱۶ هزار میلیارد تومان از منابع این صندوق‌ها معادل ۳۴,۴ درصد به سپرده‌گذاری و خریداری گواهی سپرده تخصیص یافته است^۲. مابقی منابع صندوق‌ها به سهام، وجوه نقد و سایر اوراق بهادار تخصیص داشته است.

با توجه به تصفیه ۳۵۰ هزار میلیارد تومانی اوراق بدهی دولت تا پایان سال جاری و پیش‌بینی افزایش نقدینگی، به نظر می‌رسد بازار بدهی می‌تواند اوراق بدهی دولت را جذب کند. با این حال ضروری است در انتشار اوراق بدهی دولتی، به ظرفیت انتشار اوراق بدهی غیردولتی و به خصوص اوراق بدهی شرکتی نیز توجه داشت به طوری که شاهد پدیده برون‌رانی^۳ در بازار اوراق بدهی نباشیم و بخش غیردولتی بتواند با کمترین افزایش نرخ سودی از بازار بدهی تأمین مالی کنند. این مهم با توجه به سیاست‌های حدگذاری ترازنامه بانک مرکزی و محدودیت شرکت‌ها برای تأمین مالی از شبکه بانکی بیشتر ضرورت می‌یابد. عدم توزیع مناسب زمانی انتشار اوراق بدهی در بازار منجر به افزایش نرخ سود اوراق

۱. براساس آمار شهریورماه سال ۱۴۰۳، تعداد ۱۴۹ صندوق سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت به ارزش حدود ۶۹۰ همت فعالیت دارند. به دلیل عدم افشای جزئیات پرتفوی صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت در شهریورماه، از داده‌های مردادماه استفاده شده است.

۲. لازم به ذکر است به دلیل عدم افشای اطلاعات توسط برخی صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت، رقم مزبور تقریبی است.

3. Crowding out.

- می شود که این موضوع، هزینه تأمین مالی از بازار سرمایه را برای دولت و بخش غیردولتی افزایش می دهد.
- بهره‌مندی دولت از ظرفیت بازار سرمایه برای تأمین بودجه عمومی مستلزم ملاحظاتی است که برخی از مهم‌ترین آنها به شرح ذیل است:
 - عدم قیمت‌گذاری دستوری محصولات شرکت‌ها به خصوص شرکت‌های پذیرفته شده در بازار سهام
 - خروج قیمت‌گذاری دستوری نرخ ارز صادراتی شرکت‌ها
 - لزوم افزایش پیش‌بینی‌پذیری مولفه‌های مهم اقتصادی برای تصمیم‌گیری فعالان بازار سرمایه
 - لزوم انتشار اوراق بدهی دولتی به شکل متوازن طی سال ۱۴۰۴ و جلوگیری از برون‌رانی توسط اوراق دولتی
 - توجه به تأمین مالی (عرضه سهام و اوراق بدهی) بخش غیردولتی از بازار سرمایه
 - افزایش نظارت برای رعایت حد نصاب‌های مقرر توسط بانک‌ها و صندوق‌های درآمد ثابت
 - توسعه بازار بدهی و طراحی سازکارهای مشارکت مردمی برای سرمایه‌گذاری در اوراق دولتی.

ضروری است با اقدامات مزبور، زمینه افزایش اعتماد آحاد مردم نسبت به بازار سرمایه و جذب منابع مالی فراهم گردد. عدم رعایت نکات مزبور تأمین بودجه عمومی دولت از طریق بازار سرمایه در سال ۱۴۰۴ را با چالش مواجه می‌سازد.

۷. یکپارچه سازی مصارف عمومی

۷-۱. اقلام سابقاً فرابودجه‌ای که به سقف بودجه اضافه شده‌اند

سند بودجه باید مشتمل بر تمامی مصارف دولت باشد؛ به مثابه آئینه‌ای که انعکاس تمامی برنامه‌های دولت است. در واقع رقم سقف مصارف عمومی دولت باید تمام هزینه‌های دولت را در بر داشته باشد. از همین رو در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ ارقام قابل توجهی از منابع و مصارفی که در جداول و سقف بودجه عمومی منعکس نمیشد به بودجه عمومی منتقل شده‌اند. این اقدام شفافیت سند بودجه و عملکرد مالی دولت در سال آینده را افزایش می‌دهد و گام مثبت بزرگی در راستای ارتقای جامعیت سند بودجه است. اقلامی که در سال‌های گذشته فرابودجه‌ای محسوب می‌شدند اما در لایحه بودجه ۱۴۰۴ به بودجه عمومی منتقل شده‌اند در جدول (۹) ارائه شده است.

جدول ۹. اقلام فرابودجه‌ای که به سقف بودجه اضافه شده‌اند

محل درج در لایحه بودجه		رقم (م.ت)	موضوع
از سمت مصارف	از سمت منابع		
تملك دارایی سرمایه‌ای	واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۵۶۱	نفت نیروهای مسلح
تملك دارایی سرمایه‌ای	واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۱۲۶	نفت طرح‌های خاص
اعتبارات هزینه‌ای	واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۹۰۰	هدفمندی یارانه‌ها
اعتبارات هزینه‌ای	واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۶۵	تهاتر میعانات گازی با پتروشیمی‌ها جهت تأمین فرآورده‌های مصرف‌داخل کشور
تملك دارایی مالی	واگذاری دارایی مالی	۲۰۰	تهاتر بدهی دولت با تأمین اجتماعی
تملك دارایی مالی	واگذاری دارایی مالی	۲۰۰	سیال‌سازی بدهی‌های دولت با اوراق مالی اسلامی



۲-۷. ارقام فرابودجه‌ای که همچنان خارج از سقف بودجه اند

اگرچه دایره شمول مصارف بودجه به طور قابل توجهی افزایش یافته است، اما همچنان برخی موارد که جزء هزینه‌ها و تعهدات دولت است در سند بودجه سالیانه دیده نمی‌شود. به طور خاص، بخشی از مصارف به صورت تعهدات دولت در قبال سازمان تأمین اجتماعی مانند سهم دولت در حق بیمه در مصارف عمومی دیده نشده و به نوعی قسمتی از هزینه‌هایی که در سال ۱۴۰۴ بر عهده دولت است از مجرای ایجاد بدهی به سال‌های آینده انتقال داده شده است. همچنین از سال ۱۴۰۲ جهت حمایت و پرداخت کمک‌هزینه به نانوایان بانک سپه مبالغی را به صورت روزانه مبتنی بر عملکرد برای نانوایان واریز می‌کند. این هزینه‌ها که باید داخل یارانه نان در لایحه بودجه دولت دیده شود اثری در بودجه نداشته و تبدیل به بدهی دولت به بانک‌ها خواهد شد.

۸. رویکرد های لایحه بودجه ۱۴۰۴ در حوزه سیاست های پولی و ارزی

۸-۱. نظام بانکی

با توجه به احکام برنامه هفتم در حوزه نظام بانکی، احکام مرتبط با بانک‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ شامل سه موضوع ذیل است:

۱) امهال بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به نظام بانکی و یا انتقال بدهی شرکت‌های دولتی به دولت

هرساله در قوانین بودجه سنواتی احکام متعددی با هدف جبران و پوشاندن اشتباهات انجام شده در قوانین بودجه سالهای قبل درج می‌شود، در لایحه ۱۴۰۴ هم در بندهای (ژ) و (ض) تبصره (۲)، به ترتیب بدهی صندوق بیمه محصولات کشاورزی به بانک کشاورزی به بدهی دولت به این بانک و بدهی‌های شرکت بازرگانی دولتی، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، سازمان مرکزی تعاون روستایی و پشتیبانی امور دام به بانک مرکزی و بانک‌ها به عنوان بدهی دولت به این بانک‌ها منتقل می‌شود. همچنین همانند بودجه سنوات قبل دوره بازپرداخت مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداختی به شرکت ملی نفت ایران، بابت تأمین مالی طرح‌های بالادستی نفت و گاز به مدت یک سال امهال می‌شود. واضح است که از ابتدا تأمین مالی این هزینه‌ها از طریق تسهیلات بانکی اشتباه بوده است و لازم بوده است در ردیف بودجه‌های جاری یا تملک دارایی سرمایه‌ای بدان‌ها پرداخته می‌شده است. لازم به ذکر است با هدف جلوگیری از احکام مشابه در سال‌های بعد باید مراقبت کرد که موضوعاتی که جنبه‌ی هزینه‌ای دارد و از بازگشت سرمایه برخوردار نیست حتماً در بودجه عمومی پوشش داده شود و این هزینه‌ها به بانک‌ها تحمیل نشود.

۲) تسویه بدهی های دولت به بانک‌ها و جلوگیری از ایجاد بدهی های جدید

در قانون برنامه هفتم برای تسویه بدهی دولت به بانک‌ها، حکمی نیامده است، لیکن در بند (ب) ماده (۱۰) این قانون دو دسته حکم آمده است: ۱. تقریباً کل این بند اختصاص یافته است به موضوع اوراق بهادار سازی بدهی‌های قبلی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها با سقف ۲۵۰ همت (حداقل ۱۰۰ همت دولت و مابقی توسط شرکت‌های دولتی) اختصاص یافته است. این اوراق دارای کوپن سود ولی غیرقابل معامله در بازار (صرفاً قابل مبادله بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر و با بانک مرکزی) است و در سررسید باز خرید یا با اوراق جدید جایگزین خواهد شد و تصریح شده است که فقط سود اوراق مذکور حسب مورد در بودجه سنواتی دولت یا شرکت دولتی بدهکار پیش‌بینی می‌شود.

۲. در جزء (۶) این بند، ایجاد بدهی جدید توسط دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها را محدود کرده است: «از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، هرگونه استفاده دولت و شرکت‌های دولتی از منابع شبکه بانکی باید در قالب تحویل اوراق مالی اسلامی قابل معامله در بازار سرمایه به مؤسسات اعتباری صورت گیرد.» تفاوت اصلی این اوراق با اوراق قبلی در قابل معامله بودن در بازار سرمایه است.

۳) بهبود شاخص‌های سلامت و ثبات بانکی و حل و فصل بانک‌های ناسالم

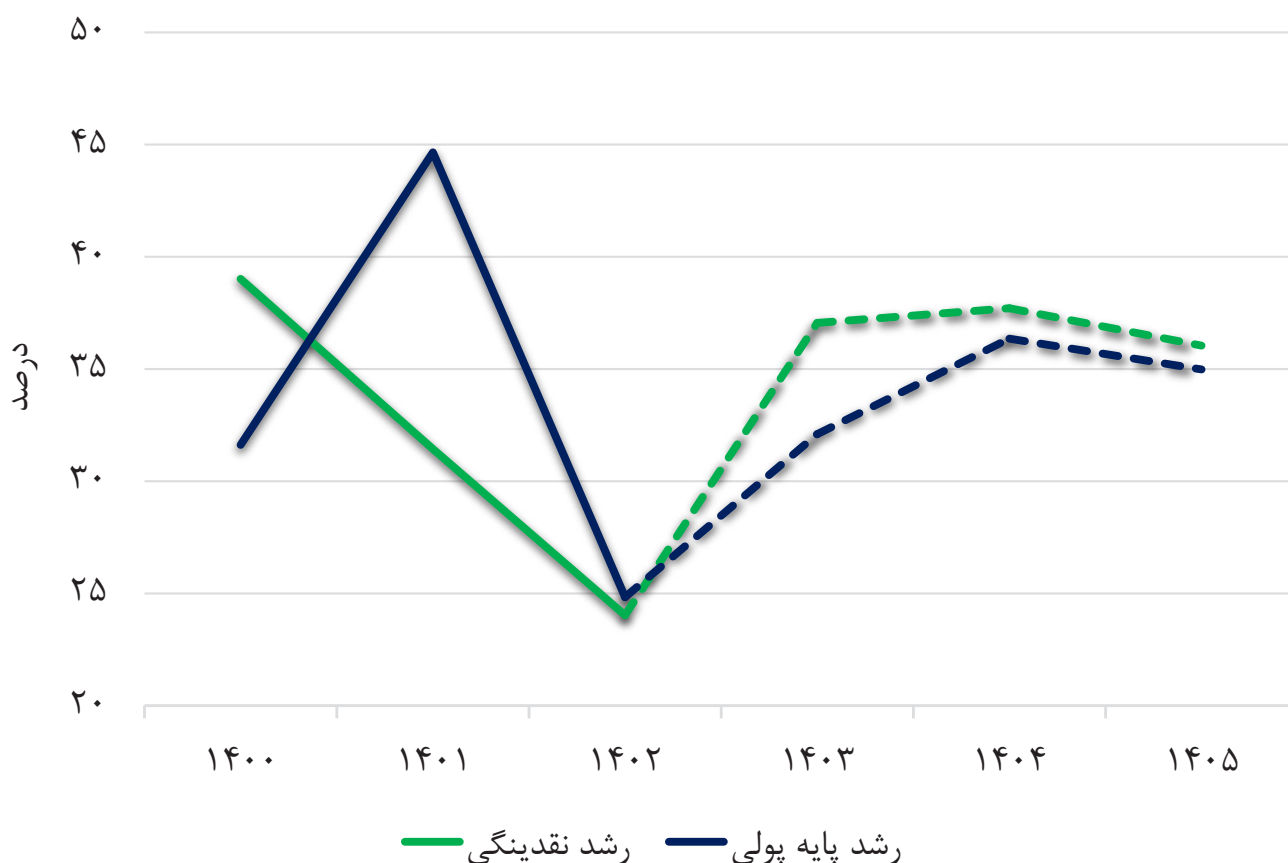
یکی دیگر از مسائل حوزه نظام پولی و بانکی در سال آتی، بهبود شاخص‌های سلامت و ثبات بانکی و حل و فصل بانک‌های ناسالم است که در برنامه هفتم نیز به آن تأکید شده است. به عنوان مثال، افزایش سطح کفایت سرمایه بانک‌ها (دولتی و غیردولتی) و حذف اضافه برداشت در برنامه هفتم تکلیف شده است. این امر در حالی است که عمده حجم پایه پولی مربوط به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است و کفایت سرمایه برخی بانک‌ها به نحوی است که حل و فصل آنها را ضروری می‌نماید.

در لایحه بودجه نه تنها منابع لازم به منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در راستای اجرای احکام برنامه هفتم توسعه، پیش‌بینی نشده است بلکه در بند (ظ) ماده (۲)، میزان بیست (۲۰٪) درصد از محل باقی‌مانده سود خالص سالانه قبل از کسر مالیات بانک مرکزی را به منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در نظر گرفته است؛ این حکم برخلاف ماده ۲۹ قانون بانک مرکزی است که این میزان را (۵۰) درصد در نظر گرفته است. شایان ذکر است برای تحقق هدف ماده ۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت و رسیدن کفایت سرمایه بانک‌های دولتی به ۸ درصد در انتهای برنامه در سال ۱۴۰۴ بین ۲۰۰ تا ۳۰۰ هزار میلیارد تومان منابع لازم است.

۲-۸. سیاست پولی

بررسی روند رشد پایه پولی و نقدینگی نشان می‌دهد دو مسئله پیش روی سیاست‌گذاری پولی در سال ۱۴۰۴ متصور است: (۱) احتمال بازگشت رشد نقدینگی به کانال ۳۰ درصد (۲) سطح بالای نرخ‌های سود بازارهای مختلف. با وجود ناترازی‌های کلان اقتصادی به عنوان مهمترین موتور رشد مزمن و بالای نقدینگی در اقتصاد و همچنین تداوم رشد نرخ ارز متناسب با تورم و نرخ‌های فعلی سود بانکی نگرانی داشته‌اند دائمی سطح رشد نقدینگی در کانال ۲۰ درصد صرفاً با روش کنترل ترازنامه دور از انتظار است. در نبود ذخایر اضافی و درون‌زا بودن رشد پایه پولی، انتظار می‌رود که پایه پولی نیز رشدی متناسب با نقدینگی داشته باشد. بدون پیشبرد اصلاحات در نظام بانکی و نظارت جدی بر بانک‌ها رشد کل‌های پولی از محل ناترازی بانکی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. تحمیل هزینه‌های دیده‌نشده در بودجه به بانک‌های دولتی (منعکس در بند (ض) تبصره ۲)، عدم تادیه بدهی‌های دولت به بانک‌ها (که یکی از مصادیق آن بند (ح) تبصره ۳ است) و عدم تأمین منابع لازم برای بهبود وضعیت سرمایه بانک‌های دولتی و نهایتاً تسهیلات تکلیفی قوانین بودجه و قوانین دائمی تأثیر جدی بر کمیت و کیفیت رشد نقدینگی و ایجاد تورم دارد. در شکل (۱۹) پیش‌بینی از روند رشد نقدینگی و پایه پولی در سال‌های آینده ترسیم شده است.

شکل ۱۹. نمودار وضعیت رشد نقدینگی و پایه پولی و پیش‌بینی از تحقق آن در سال‌های آینده



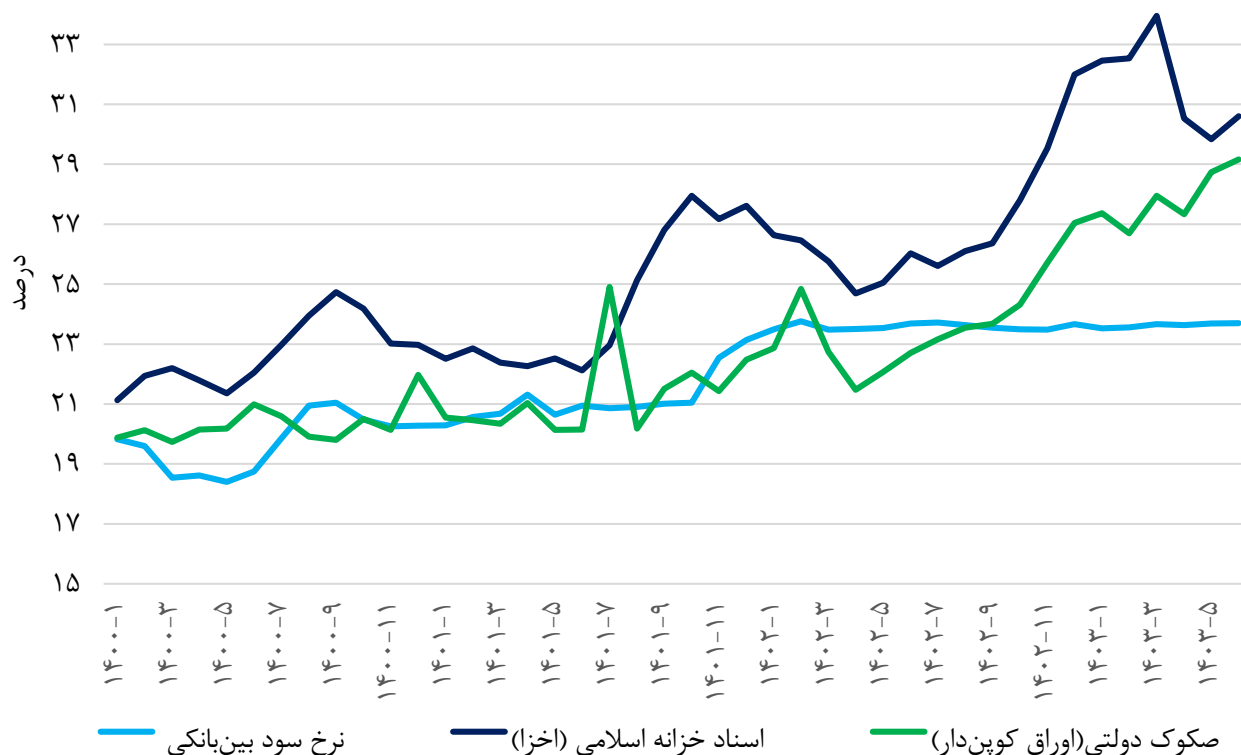
مأخذ: محاسبات تحقیق



عمده رشد ۲۸,۴ درصدی نقدینگی مربوط به سهم رشد مانده تسهیلات بخش غیردولتی به میزان ۲۱ درصد است. سهم رشد مانده بدهی بخش غیردولتی از نقدینگی طی حدود یک سال اخیر در بالاتر از ۲۰ درصد باقی مانده و به نظر نمی‌رسد با وجود انتظارات تورمی، چالش کاهش تقاضای کل و افزایش هزینه‌های مالی بنگاه‌ها و همچنین رشد معنادار اقلام زیر خط، از این میزان کمتر شود. در صورت بروز هر گونه شوک، محتمل است که به بیش از این مقدار برسد. البته با توجه به تکلیف بخش دولتی به ارائه اوراق مالی اسلامی جهت اسقراض از نظام بانکی در جزء (۶) بند (ب) ماده (۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، انتظار می‌رود که در صورت عمل به این بند (که اوراق ضمان معرفی شده در لایحه بودجه برای تحریف بند است) رشد مانده تسهیلات بخش دولتی کنترل شود.

نرخ موثر سود اخزا و تسهیلات اوراق بانک مسکن از حدود ۲۰ درصد در ابتدای سال ۱۴۰۰ به بیش از ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۳ رسیده است. در نمودار وضعیت نرخ‌های سود در بازار بین بانکی، اسناد خزانه اسلامی و صکوک دولتی ارائه شده است.

شکل ۲۰. نمودار نرخ سود بازارها

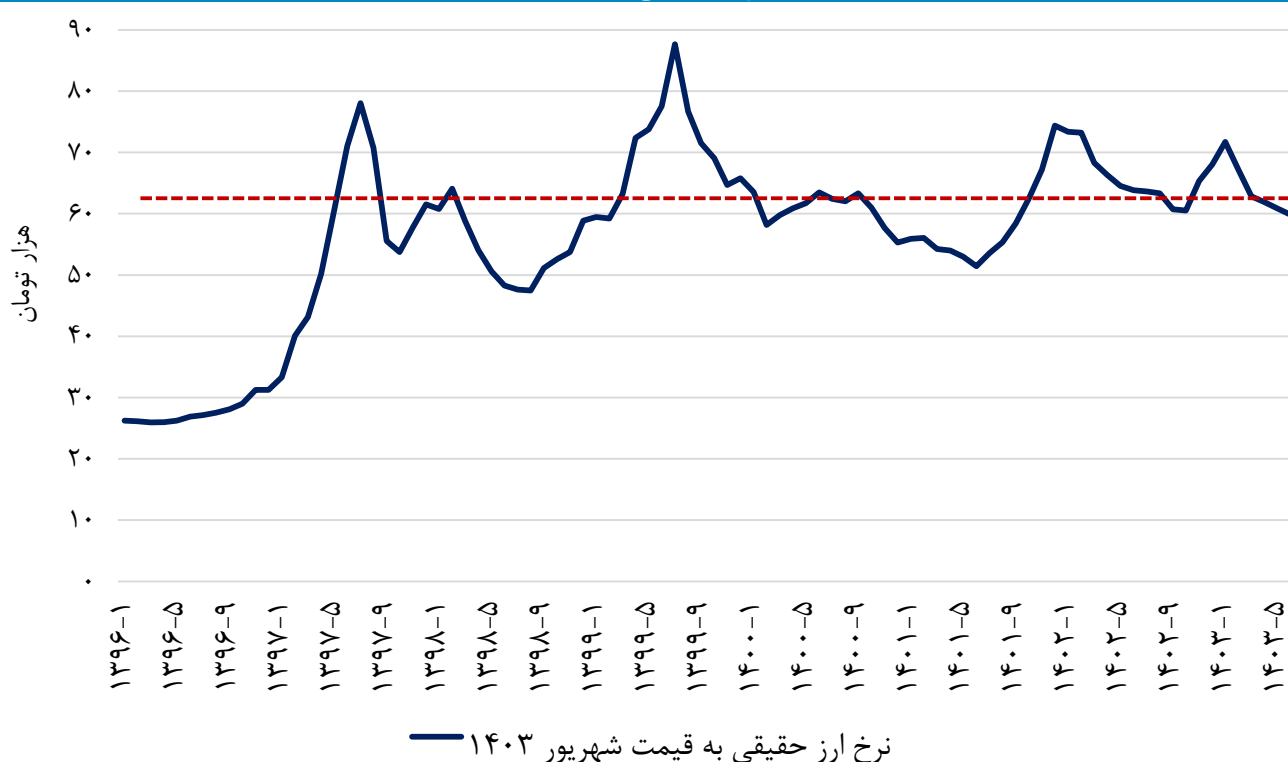


بخشی از افزایش نرخ‌های سود عارضه ذاتی کنترل ترازنامه بوده و نمی‌توان از آن جلوگیری کرد. اما این امکان وجود دارد تا با اتخاذ سیاست فعالانه در پایه پولی، مانند افزایش خالص ذخایر خارجی و افزایش مانده عملیات بازار باز، از افزایش مضاعف نرخ‌های سود جلوگیری کرد. یکی از دلایل رشد مضاعف نرخ سود در بازارها، کمبود ذخایر در بازار بین بانکی به دلیل عدم سیاست فعال در تزریق پایه پولی و کاهش و حتی منفی شدن رشد خالص ذخایر خارجی بانک مرکزی بوده است. از این رو، اگر پیش‌بینی بودجه جهت انتشار اوراق مالی اسلامی به میزان ۲۰۰ هزار میلیارد تومان برای اوراق بهادارسازی بدهی دولت به موسسات اعتباری با سیاست‌های فعالانه بانک مرکزی در چارچوب عملیات بازار باز همراه شود، حجم تزریق ذخایر از این مسیر موجب کاهش کمبود ذخایر در بازار بین بانکی و کاهش نرخ‌های سود در این بازار و به تبع سایر بازارها می‌شود.

۳-۸. سیاست ارزی

با توجه به سطح بالای تورم در سال‌های اخیر، رشد نرخ ارز و تورم با سرعت بالاتری در تناسب با یکدیگر تعدیل می‌شوند و به همین علت، نوسان حول متوسط ۶ ساله کمتر شده است. شرایط تورمی اقتصاد ایران موجب شده تا مطابق انتظار، نرخ ارز و سطح عمومی قیمت‌ها در بازه زمانی کوتاه‌تری در تناسب با یکدیگر رشد نموده‌اند که موجب کاهش فاصله‌گیری نرخ حقیقی ارز از متوسط ۶ ساله در فصول اخیر شده است. این موضوع در شکل (۲۱) به خوبی روشن است. انتظار می‌رود که مانند سالیان پس از تحریم، همچنان شاهد افزایش متناسب نرخ ارز و تورم باشیم. در صورت شوک‌های مثبت و منفی برون‌زا و همچنین اثرات فصلی، امکان واگرایی بین این دو افزایش خواهد داشت.

شکل ۲۱. نمودار روند نرخ ارز حقیقی به قیمت ثابت شهریور سال ۱۴۰۳



به طور کلی موازنه پرداخت‌های خارجی و یا بازار ارز کشور در معرض فشارهای مختلف در سال ۱۴۰۴ بدین شرح قرار دارد:

- (۱) فشار تقاضای ناشی از ادامه تورم‌های بالا در کشور،
- (۲) فشار تقاضای ناشی از تخصیص ارز ترجیحی (۱۸ رشد وزنی واردات پنج قلم کالای اساسی در شش ماهه اول سال ۱۴۰۳ نسبت به مدت مشابه سال قبل و پیش‌بینی ادامه این رشد واردات در سال ۱۴۰۴)،
- (۳) فشار ناشی از اختلاف نرخ نیمایی و توافقی،
- (۴) فشار ناشی از ناترازی حوزه انرژی،
- (۵) فشار ناشی از شوک‌های خارجی و امنیتی.

کاهش سقف واردات اقلام اساسی به ۱۱ میلیارد یورو، افزایش تدریجی نرخ ارز ترجیحی در تناسب با متغیرهای کلان اقتصادی از جمله نکات مثبت بودجه در راستای کاهش فشار بر بازار ارز در سال ۱۴۰۴ است. منابع مورد نیاز برای واردات فرآورده‌های نفتی هم کمتر از عملکرد سال جاری در نظر گرفته شده است ولی هیچ سیاستی برای تحقق این کاهش نیاز به واردات اتخاذ نشده است و ممکن است در طول سال



با مجوزهای خاص این واردات افزایش یابد، همچنین برای دیگر منشأهای فشار بر بازار ارز پیش‌بینی مصرحی صورت نگرفته است. به طور خاص، اتکای بالای منابع بودجه به منابع ناشی از صادرات نفتی در سایه شوک‌های احتمالی خارجی و امنیتی را می‌توان از نقاط ضعف اساسی بودجه دانست. در شرایطی که موازنه پرداخت‌های کشور در شرایط تحریمی و امنیتی در معرض شوک‌های خارجی مانند کاهش صادرات نفتی قرار دارد، افزایش اتکای به صادرات نفت با خطر افزایش ناطمینانی اقتصادی همراه است.

۹. ارزیابی لایحه بودجه ۱۴۰۴ از منظر برنامه هفتم پیشرفت

۹-۱. ساختار بودجه و ماهیت احکام

مطابق با «قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ و هم‌چنین «بند ب ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم توسعه» دولت مکلف است بخش اول لایحه بودجه را **بدون درج احکام غیربودجه‌ای** به مجلس ارسال نماید. بررسی احکام تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد این موضوع رعایت نشده است. جدول زیر وضعیت برخی از موارد عدم رعایت این تکلیف برنامه هفتم پیشرفت در تبصره‌های لایحه‌های بودجه ۱۴۰۴ را نشان می‌دهد.

جدول ۱۰. بندهای غیربودجه‌ای و اصلاح قوانین دائمی در لایحه بودجه ۱۴۰۴

شماره تبصره	عنوان	بند
۱	بندهای غیربودجه‌ای	ف، گ
	بندهای اصلاح قانون دائمی	الف، پ، ث، خ، د، ز، ژ، س، غ
۲	بندهای غیربودجه‌ای	جزء ۲-۱ و ۲ بند «ح»، ذ، ز، ع، پ، ث
	بندهای اصلاح قانون دائمی	ظ
۳	بندهای غیربودجه‌ای	
	بندهای اصلاح قانون دائمی	جزء ۱ بند الفجزء ۲-۲ بند الف جزء ۲-۳ بند الف، بند پ
۴	بندهای غیربودجه‌ای	ت
	بندهای اصلاح قانون دائمی	ث
۵	بندهای غیربودجه‌ای	
	بندهای اصلاح قانون دائمی	
۶	بندهای غیربودجه‌ای	ب
	بندهای اصلاح قانون دائمی	
۷	بندهای غیربودجه‌ای	
	بندهای اصلاح قانون دائمی	
۸	بندهای غیربودجه‌ای	ج
	بندهای اصلاح قانون دائمی	پ، ج، چ
۹	بندهای غیربودجه‌ای	ب
	بندهای اصلاح قانون دائمی	پ، ت، ث

شماره تبصره	عنوان	بند
۱۰	بندهای غیربودجه‌ای	
	بندهای اصلاح قانون دائمی	ث
۱۱	بندهای غیربودجه‌ای	
	بندهای اصلاح قانون دائمی	
۱۲	بندهای غیربودجه‌ای	جزء (۲) بند (ج)
	بندهای اصلاح قانون دائمی	جزء (۱) بند (الف)، جزء (۲) بند (الف)، جزء (۱) بند (ب)، جزء (۴) بند (ب)، جزء (۲) بند (پ)، جزء (۱) بند (ت)، جزء (۱) بند (ث)
۱۳	بندهای غیربودجه‌ای	ت، ث
	بندهای اصلاح قانون دائمی	پ
۱۴	بندهای غیربودجه‌ای	
	بندهای اصلاح قانون دائمی	
۱۵	بندهای غیربودجه‌ای	
	بندهای اصلاح قانون دائمی	ت
۱۶	بندهای غیربودجه‌ای	الف
	بندهای اصلاح قانون دائمی	
۱۷	بندهای غیربودجه‌ای	بند (الف)، جزء (۱) بند (ب)، جزء (۳) بند (ب)، جزء (۳) بند (ب)، جزء (۴) بند (ب)، جزء (۵) بند (ب)، جزء (۶) بند (ب)، جزء (۷) بند (ب)، جزء (۸) بند (ب)، بند (پ)، بند (ت)
	بندهای اصلاح قانون دائمی	

۲-۹. ارتباط بودجه و برنامه

یکی از اصلی‌ترین کارکردهای بودجه، تأمین مالی برنامه‌های توسعه است و این مهم در قانون برنامه و بودجه کشور به صراحت بیان شده است. با این وجود در عمل رابطه برنامه و بودجه در کشور ما رابطه‌ای وثیق و مشخص نبوده که این مسئله را می‌توان به عدم نگاه برنامه‌ای به بودجه، برنامه‌ناپذیری دولت‌ها (به ویژه از برنامه چهارم توسعه به بعد) و عدم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مناسب و منعطف نسبت داد.

قوانین بودجه جایگاه تصویب امور بلندمدت کشور و سیاست‌گذاری در عرصه‌های مختلف نیست؛ بلکه باید بر مبنای چارچوب مدون و بلندمدتی که در جهت بهبود مسائل اساسی کشور تصویب شده اقدامات کوتاه‌مدت لازم را در بودجه لحاظ نمود. قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در جایگاه آن چارچوب مدون و بلندمدت است که البته خود ممکن است با نارسایی‌هایی همراه باشد. به هر روی، در راستای حل چالش‌های اقتصادی باید هر یک از این چالش‌ها به‌دقت تبیین شده و در قانون بودجه اقداماتی صورت پذیرد که در وهله اول با مسیر بلندمدت حل این چالش‌ها مغایرتی نداشته‌باشد و در وهله دوم به تسهیل حل آن‌ها کمک نموده و با اقدامات کوتاه‌مدت، وصول به اهداف بلندمدت را میسر نماید.

با وجود آنکه قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ کشور، به تبیین مناسبی از رابطه برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه پرداخته است اما این رابطه هیچ‌گاه به خوبی برقرار نبوده است. «ناتوانی در ایجاد ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی یکی از ضعف‌های اساسی در مالیه عمومی به خصوص در کشورهای در حال توسعه (با درجات مختلف) محسوب می‌شود. این مشکل عمدتاً به دلیل فقدان یک مکانیسم کارا در مرکز حاکمیت که این سه حوزه را در یک چارچوب به هم پیوسته با یکدیگر مرتبط سازد، رخ می‌دهد.



فقدان یک مکانیسم ارتباط‌دهنده برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی ریشه در عوامل متعددی دارد از قبیل ناتوانی در پیش‌بینی منابع مالی، ناتوانی در هدایت منابع به اولویت‌های سیاستی، ناتوانی در طراحی اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه، ناتوانی در محدود کردن برنامه و سیاست در محدوده امکانات، فقدان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام تصمیم‌گیری». در واقع، یکی از اصلی‌ترین دلایل این عدم ارتباط در کشور، **فقدان اراده سیاسی برای اجرای برنامه‌های توسعه** بوده است که در آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی کشور تحت عنوان آسیب «وجود برنامه‌های موازی با اهمیت بالاتر» مطرح بوده است. در جدول (۱۱) تعدادی از احکام لایحه بودجه بر اساس تکالیف قانون برنامه هفتم ارزیابی شده است.

جدول ۱۱. ارزیابی لایحه بودجه ۱۴۰۴ از منظر تکالیف قانون برنامه هفتم

ماده	بند	تکالیف برنامه هفتم پیشرفت	ارزیابی لایحه بودجه ۱۴۰۴
۱۰	ب	بازپرداخت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به موسسات اعتباری	اختصاص ۲۰۰ همت اوراق مالی به این موضوع
۱۰	ب	بازپرداخت بدهی شرکت‌های دولتی به موسسات اعتباری	عدم انعکاس در بودجه
۱۳	الف	عدم درج احکام غیر بودجه ای و اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های پنج‌ساله در بودجه سنواتی	در موارد متعدد احکام غیر بودجه و اصلاح قوانین دائمی در لایحه دولت منعکس شده است
۱۴	ب	حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز	اختصاص منابع مقرر در برنامه هفتم به حساب مذکور
۲۴	الف	درج و تادیه تعهدات دولت در لوائح بودجه	اختصاص ۲۰۰ همت اموال برای تادیه بدهی های دولت
۲۴	ث	پرداخت بدهی‌های حسابرسی شده دولت به شهرداری‌ها، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان تأمین اجتماعی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء	اختصاص ۲۰۰ همت اموال برای تادیه بدهی های دولت
۲۷	ب	فهرست تمامی تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را تهیه و میزان درآمد از دست‌رفته دولت، ناشی از موارد مذکور	عدم ارائه در لایحه بودجه
۲۸	الف	تادیه بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	واگذاری دارایی های صندوق کشوری به تأمین اجتماعی به عنوان بدهی و تعهدات جدید (بند ع تبصره ۲)
۲۸	ر	متناسب سازی پرداختی مستمری بازنشستگی صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	اجرای گام دوم متناسب سازی
۳۱	ث	پرداخت ۲۰ درصد حداقل دستمزد به مددجویان تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی کل کشور	در نظر گرفتن رشد ۲۰ درصد بجای تصریح رشد به میزان رشد حداقل حقوق
۳۱	ج	تصریح منابع مورد نیاز برای حمایت از اشتغالزایی کمیته امداد و سازمان بهزیستی در بودجه سنواتی	به صورت صریح تعیین تکلیف نشده است.
۴۶	الف	حساب بهینه سازی مصرف انرژی	اختصاص برخی از منابع و عدم اختصاص معادل یک واحد درآمد از صادرات نفت
۶۰	الف	اولویت‌دهی به جمعیت فعال در مناطق (ساحلی) در ارائه حمایت‌ها و مشوق‌ها برای ایجاد یا توسعه طرح‌های کسب‌وکار و ایجاد اشتغال (با هدف تحقق رشد ۱۶ درصدی متوسط سالانه ارزش‌افزوده اقتصاد دریامحور موضوع ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم)	عدم انعکاس این اولویت‌بندی در بند «پ» تبصره (۱۵) لایحه بودجه
۷۳	ح	مالیات بر سیگار و نحوه مصرف آن	در بند ن تبصره ۱ به این بند اشاره شده است ولی منابع مغایر قانون برنامه مصرف شده است

دلیل دوم مهم در عدم ارتباط مناسب میان برنامه‌های توسعه و بودجه آن است که احکام لایحه برنامه به منابع مالی بیشتری از منابع در دسترس و قابل برنامه‌ریزی کشور نیاز دارند. در نتیجه و در عمل «چون منابع لازم برای انجام مجموع وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در برنامه برآورد نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد، لذا دولت‌ها مجبور می‌شوند تا آگاهانه بخشی از احکام برنامه را کنار بگذارند. نتیجه این امر، عدم اعتماد مردم به تصمیمات دولت مردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است». در این راستا در مجلس شورای اسلامی حکمی برای تحکیم ارتباط مالی برنامه و بودجه تصویب شد که به شرح زیر است. در بند «ب» ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت آمده است: «دولت مکلف است حداکثر ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، برنامه تأمین مالی پنج‌ساله آن را به تفکیک سال‌های برنامه، پس از تصویب در شورای عالی راهبری برنامه موضوع بند «الف» این ماده به مجلس تقدیم نماید. جدول تأمین منابع موضوع این بند تحت عنوان «منابع اجرای احکام برنامه» هر سال در بودجه سنواتی درج می‌شود و میزان تحقق آن در گزارش سالانه موضوع تبصره (۲) بند «الف» این ماده گزارش می‌گردد»^۱.

۱۰. برآورد شاخص‌های کلان اقتصادی در سال ۱۴۰۴ و نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه ۱۴۰۴

۱-۱۰. برآورد شاخص‌های کلان

رشد اقتصادی کشور پس از تجربه چهار سال رشدهای بالای ۴ درصد در بهار ۱۴۰۳ کاهش ۲,۵ واحد درصدی نسبت به فصل مشابه سال قبل داشته است. برآوردهای این مرکز نیز نشان می‌دهد رشد اقتصادی تابستان به دلیل قطعی برق صنایع، روند نزولی رشد صادرات نفتی و تداوم بودجه‌های انقباضی دولت ۲,۵ درصد بوده است. ضمن اینکه بررسی شکاف تولید در ایران نشان داد روند این متغیر در سالهای اخیر به میزان قابل توجهی کاهش یافته و بنابراین از محل استفاده از ظرفیتهای خالی اقتصاد نمی‌توان به افزایش رشد اقتصادی امیدوار بود. به طور کلی با توجه به تداوم مسائل پیش‌گفته روند رشد اقتصادی کشور در سال ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ به ترتیب ۲,۵ و ۲,۸ درصد پیش‌بینی می‌گردد که کمتر از رشد هدف برنامه هفتم (۸ درصد) و رشد اقتصادی محقق شده در چهار سال گذشته ۴,۲ درصد است. بر اساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس در صورت تحقق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به ویژه از رشد سرمایه‌گذاری و صادرات نفت پیش‌بینی شده در فروض این لایحه می‌تواند منجر به افزایش حدود ۰,۸ درصدی رشد اقتصادی با نفت شده و در مجموع رشد اقتصادی سال ۱۴۰۴ به ۳,۶ برسد. از منظر تورم نیز پیش‌بینی می‌شود که نرخ تورم در ادامه سال ۱۴۰۳ و همچنین سال ۱۴۰۴ به مسیر نزولی خود البته با شیب کمتر ادامه دهد؛ البته رشد بیش از ۳۵ درصدی نقدینگی در سال ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ کاهش تورم به سطوح پایین‌تر از ۳۰ درصد را دور از انتظار کرده است به طوری که پیش‌بینی می‌شود نرخ تورم کل در پایان سال ۱۴۰۳ به ۳۴,۲ و در پایان سال ۱۴۰۴ به ۳۰,۷ درصد کاهش یابد. در مجموع برآورد می‌شود که تصمیمات اتخاذ شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از میزان کاهش تورم برآورد شده بر اساس روند به میزان ۱,۲ واحد درصد بکاهد و تورم متوسط سال ۱۴۰۴ در سطح ۳۱,۹ درصد قرار گیرد. برآورد شاخص‌های کلان اقتصادی در دو سناریو تداوم روند فعلی و سناریو لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در جدول شماره (۱۲) ارائه شده است.

۱. قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳/۳/۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۴۰۳/۴/۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

جدول ۱۲. پیش‌بینی شاخص‌های اقتصاد کلان با فرض اجرای لایحه بودجه ۱۴۰۴

شاخص	واحد	۱۴۰۲	۱۴۰۳	سناریو ادامه روند فعلی ۱۴۰۴	سناریو لایحه بودجه ۱۴۰۴
رشد اقتصادی با نفت	درصد	۴،۵	۲،۵	۲،۸	۳،۶
رشد اقتصادی بدون نفت	درصد	۳،۶	۲	۲،۹	۳،۵
تورم (متوسط سال)	درصد	۴۷،۲	۳۴،۲	۳۵،۷	۳۱،۹
ضریب جینی	درصد	۳۸،۱	۳۷،۲	۳۷،۱	۳۷،۱
نرخ فقر کشوری	درصد	۳۱،۳	۳۱،۱	۳۲،۲	۳۲،۱

۲-۱۰. نقاط قوت لایحه بودجه ۱۴۰۴

■ **افزایش یک پارچگی و جامعیت سند بودجه:** در لایحه بودجه ۱۴۰۳ تمامی موارد فرابودجه‌ای سالهای اخیر که در ذیل تبصره‌های ماده واحده طرح می‌شد و در سقف منابع و مصارف درج نمی‌گردید، ذیل ردیف‌های منابع و مصارف تجمیع شده است و از این محل سقف بودجه عمومی رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است. منابع و مصارف قانون هدفمندی که پیش از این در تبصره (۱۴) یا (۸) قرار داشت و منابع اختصاص یافته به تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص از سر جمع صادرات منابع نفتی مهم‌ترین موارد تجمیع شده هستند. همچنین دولت در ارائه لایحه بودجه ۱۴۰۴، با دریافت مجوز استقراض از صندوق توسعه ملی، این منابع را نیز ذیل منابع و مصارف قرار داده است. مهم‌ترین مزیت دریافت اجازه برداشت از صندوق توسعه، امکان تعیین موارد مصرف منابع صندوق توسعه در قانون بودجه و نظارت پذیری بیشتر این منابع از حیث تخصیص بر اساس قانون بودجه در حین سال مالی آتی است.

■ **پیشبرد اصلاحات به صورت تدریجی و اجتناب از شوک درمانی:** در احکام و فروض لایحه بودجه ۱۴۰۴ برخی اصلاحات به صورت تدریجی پیش‌رفته است و دولت از آزادسازی نرخ‌های کلیدی بودجه اجتناب نموده است. افزایش نرخ ارز ترجیحی به صورت تدریجی نسبت به سال ۱۴۰۳ به میزان نرخ تورم یکی از مهم‌ترین و موثرترین اصلاحات بودجه است که دولت پیش‌بینی نموده است به صورت تدریجی این موضوع پیش‌رود. افزایش نرخ سوخت هوایی به میزان ۳۰ درصد نرخ خرید سوخت از پالایشگاه‌ها نیز یکی دیگر از تغییرات مدنظر بوده است.

■ **توجه به بخشی از احکام برنامه هفتم و سایر اسناد بالادستی:** لایحه بودجه بخشی از احکام قانون برنامه هفتم، سیاست‌های کلی برنامه هفتم و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را که جنبه بودجه‌ای داشته و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم بر قانون بودجه موثر بوده است را مورد توجه قرار داده است. موضوعات «احصاء و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تادیه بدهی‌ها» با لحاظ منابع برای تادیه بدهی به بانک‌ها در قابل اوراق سیال‌سازی و تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها، نیروهای مسلح و فرارگاه خاتم الانبیا از محل واگذاری اموال، «شفاف‌سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه» با تعیین منابعی در قانون بودجه برای حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز، «اجرای گام دوم متناسب‌سازی مستمری بازنشستگی»، «انتشار اوراق ضمانت» و «اختصاص ۵ درصد از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی به تقویت بنیه دفاعی» از جمله این مواردی است که در لایحه مورد توجه قرار گرفته است.

■ **پیاده سازی سازوکار اعتبار الکترونیکی و پرداخت به ذینفع نهایی:** در لایحه بودجه دولت متعهد شده است تا ۴۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی با اولویت برنامه‌های خدمات درمانی، خدمات حمایتی و بیمه‌های اجتماعی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به صورت اعتبار الکترونیکی تخصیص دهد. همچنین در حکمی دیگر به سازمان برنامه و بودجه این اختیار داده شده است تا اعتبارات مربوط به طرح دارویار و سایر اعتبارات بیمه‌ای را بر اساس سازوکار تعریف شده به صورت مستقیم به ذی‌نفع نهایی (شرکت پخش یا تولیدکننده دارو) تخصیص دهد. از سوی دیگر دولت مکلف شده است اعتبارات مربوط به یارانه نقدی جمعیت تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی و خرید تضمینی گندم را به حساب ذینفع نهایی تخصیص دهد. مجموعاً این احکام در راستای بهبود سازوکار مدیریت نقدینگی دولت و افزایش شفافیت پرداخت‌های دولت بوده و گام روبه جلو و مثبتی ارزیابی می‌شود.

۱۰-۳. نقاط ضعف

■ **درج احکام غیربودجه‌ای و اصلاح قوانین دایمی:** بر اساس جز ۴ بند الف ۱۸۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای و بند الف ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم اسلامی فقط احکامی که اثر مستقیم بر منابع یا مصارف بودجه داشته باشد می‌تواند در قانون بودجه درج گردد و لایحه بودجه و مصوبه مجلس در خصوص بودجه سالانه کل کشور نباید واجد احکام غیر بودجه‌ای باشد و نیز نباید منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های پنج‌ساله پیشرفت شود. این درحالیست که در لایحه برخی موضوعات که جنبه تغییر قوانین دایمی دارند، ارائه شده است. تغییر ساختار برخی صندوق‌های بازنشستگی و نیز تغییر برخی احکام در خصوص مشمولین صندوق‌های بازنشستگی از جمله این موارد است. عدم رعایت حکم قانون برنامه هفتم پیشرفت در رابطه با اختصاص معادل ۱ واحد درصد از صادرات نفت به حساب بهینه سازی انرژی نیز مورد دیگری است که منجر به اصلاح قانون برنامه می‌شود.

■ **کاهش سهم صندوق توسعه ملی از منابع نفتی:** در لایحه بودجه سهم صندوق به دلیل استقراض دولت به ۲۰ درصد کاهش یافته است که این موضوع علاوه بر کاهش سهم نسل‌های آتی از ثروت‌های ملی و عدم رعایت عدالت بین نسلی، اجرای قانون بودجه را از حیث تاب‌آوری در شرایط کاهش درآمدهای نفتی با چالش مواجه می‌سازد و می‌تواند به عدم رعایت برخی از وظایف مصرح دولت در قانون بودجه منجر شود. همچنین از سویی دیگر بر اساس بند ماده ۱۶ قانون احکام دایمی منابع صندوق توسعه علاوه بر منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی، گاز، از محل صادرات فرآورده‌های نفتی نیز باید لحاظ گردد. این درحالیست که در لایحه این سهم نادیده گرفته شده است و لذا این حکم برخلاف احکام بالادستی است.

■ **عدم شفاف سازی بودجه حمایتی و عدم درج در منابع و مصارف:** تخصیص ارز ترجیحی و قیمت‌گذاری حمایتی بر روی حامل‌ها انرژی از جمله مصارفی هستند که به صورت ناآشکار هر ساله توسط دولت تخصیص می‌یابند تا بدین وسیله از بخش خانوار و تولید حمایت شود. شفاف سازی میزان عدم تحقق منابع ناشی از تخصیص ارز ترجیحی و سوخت ارزان می‌تواند چشم‌انداز روشنی از مخارج واقعی دولت و نحوه تخصیص منابع به مصارف هزینه‌ای و حمایتی ارائه دهد. علیرغم بهبود قابل ملاحظه بودجه در افزایش یکپارچگی و جامعیت بودجه، اما همچنان بودجه حمایتی به صورت شفاف ارائه نشده است و لایحه بودجه از این منظر دچار ضعف است.

■ **کم برآوردی منابع مورد نیاز برای واردات فرآورده:** با توجه به برآورد از میزان تقریبی واردات فرآورده در سال ۱۴۰۳ و نرخ تسعیر پیش‌بینی شده در حکم برای منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی، سقف در نظر گرفته شده برای تأمین فرآورده به صورت تهاتر با شرکت‌های خارجی و داخلی، کم برآوردی دارد. این مسئله می‌تواند در حین سال به تخصیص بخش بیشتری از منابع صادراتی شرکت‌های تابعه برای تأمین فرآورده منجر شده و در نتیجه به کاهش منابع ریالی بودجه از محل صادرات فرآورده شده و اجرای قانون بودجه را با مشکل مواجه سازد.



■ **عدم افزایش ضریب ریالی حداقل به میزان تورم:** بر اساس ماده ۱۲۵ قانون خدمات کشوری ضریب افزایش ریالی حقوق و مستمری هر ساله حداقل به میزان نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی می‌بایست تعدیل گردد. این نرخ در لایحه پیشنهادی ۲۰ درصد است که با ملاحظه افزایش سقف معافیت مالیاتی و تکالیف قانون جوانی جمعیت این نرخ به حدود ۳۰ درصد افزایش پیدا می‌کند. این درحالیست که برآورد از میزان تورم سال ۱۴۰۳ بیش از این میزان خواهد بود و لذا قدرت خرید کارکنان بخش دولتی مشابه چندین سال اخیر همچنان کاهش خواهد بود.

منابع و مآخذ

- [۱] لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور .
- [۲] قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور .



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir